

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

SYSTÈMES FINANCIERS

des

ASSURANCES SOCIALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Economiques)

*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu
le 3 Juin 1929, à 14 heures*

PAR

Paul TISSERAND

Lieutenant d'Administration de l'Intendance

Président : M. HÉMARD, Professeur.

*Suffragants : { MM. PILON, Professeur.
PIROU, Professeur.*

LIBRAIRIE
DU
RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot - PARIS (V°)

1929



Digitized by the Internet Archive
in 2026

SYSTÈMES FINANCIERS DES ASSURANCES SOCIALES

THÈSE

POUR LE DOCTORAT

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

SYSTÈMES FINANCIERS

des

ASSURANCES SOCIALES

THÈSE POUR LE DOCTORAT EN DROIT

(Sciences Economiques)

*L'acte public sur les matières ci-après sera soutenu
le 3 Juin 1929, à 14 heures*

PAR

Paul TISSERAND

Lieutenant d'Administration de l'Intendance

Président : M. HÉMARD, Professeur.

*Suffragants : { MM. PILON, Professeur.
PIROU, Professeur.*

LIBRAIRIE
DU

RECUEIL SIREY

(SOCIÉTÉ ANONYME)

22, Rue Soufflot - PARIS (V^e)

1929

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



Table des Matières

INTRODUCTION	13
--------------------	----

PREMIERE PARTIE

Les systèmes financiers et leur évolution dans les diverses législations	15
--	----

LIVRE I.

Evolution de l'idée d'Assurance sociale (étude des conceptions progressives, en vue de préciser leur effet sur les systèmes financiers).

CHAP. I. — Les conceptions à base individuelle.	19
Section I. — La Charité	19
» II. — L'Assistance	20
» III. — La Prévoyance libre	22
» IV. — La Liberté subsidiée	25
CHAP. II. — Les conceptions à base sociale.	31
Section I. — L'Obligation	31
» II. — La Solidarité	33
» III. — La Contribution tripartite...	35
» IV. — Rapport des systèmes financiers avec le principe de l'obligation de la solidarité et de la triple contribution.	40

LIVRE II.

Historique de l'Assurance sociale.

CHAP. I. — <i>A l'Etranger.</i>	43
Section I. — En Allemagne	43
» II. — En Italie	47
» III. — En Angleterre	49
CHAP. II. — <i>En France.</i>	53
Section I. — L'Assurance sociale en France	53
» II. — Exposé succinct de la loi française d'Assurance sociale ..	57
§ I. — <i>Ses prestations :</i>	
a) Maladie	59
b) Invalidité	62
c) Maternité	65
d) Vieillesse	67
e) Décès	71
f) Charges de famille	72
g) Garantie chômage	74
§ II. — <i>Ses ressources</i>	75
CONCLUSION	84

DEUXIEME PARTIE

<i>Recherche d'un système financier.</i>	85
--	----

LIVRE I.

La Répartition.

CHAP. I. — <i>Principe et éléments fondamentaux de la Répartition.</i>	89
Section I. — Définition	89
» II. — Fonctionnement	90
CHAP. II. — <i>Valeur de la répartition.</i>	93
Section I. — Ses inconvénients	93
» II. — Ses dangers	96
» III. — Sa subordination à l'obligation	99
» IV. — Impossibilité de sa substitution	100
» V. — Ses avantages	103

CHAP. II. — Assurance maternité	193
CHAP. III. — Assurance décès	197
CHAP. IV. — Assurance invalidité	199
CHAP. V. — Assurance vieillesse	205

LIVRE III.

<i>Fonctionnement du fonds de majoration et de solidarité.</i>	217
--	-----

QUATRIEME PARTIE

<i>Garantie du fonctionnement de la loi. — Placements des fonds.</i>	227
CHAP. I. — <i>Evaluation et emploi de leur montant.</i>	229
Section I. — Evaluation	230
» II. — Emplois prévus par la loi. ..	235
» III. — Rôle de la Caisse des Dépôts et Consignations	244
CHAP. II. — <i>Les objets des placements</i>	249
Section I. — § 1. Fonds d'Etat	249
§ 2. Obligations de chemins de fer	254
§ 3. Placements sociaux	258
Nécessité de l'intervention de l'Etat	270
Section II. — § 1. Valeurs industrielles.....	273
§ 2. Valeurs internationales...	278
§ 3. Prêts hypothécaires	286
§ 4. Immeubles de rapport...	287
CONCLUSION GÉNÉRALE	291

Index Bibliographique

I. — DOCUMENTS PARLEMENTAIRES

- CHAUVEAU. — Rapport n° 435 au nom de la Commission de l'Hygiène, sur les Assurances Sociales (1925).
- CHAUVEAU. — Rapport supplémentaire, n° 316 (1926).
- CHAUVEAU. — 2^{me} Rapport supplémentaire, n° 628 (1927).
- CHAUVEAU. — 3^{me} Rapport supplémentaire, n° 273 (1927).
- GRINDA et ANTONELLI. — Rapport n° 5496 au nom de la Commission d'assurance et de prévoyance sociales (1928).
- PASQUET. — Avis n° 213, présenté au nom de la Commission des Finances sur le projet de loi sur les assurances sociales (1927).
- J. O.* (Débats parlementaires, discussion au Sénat du projet de la Loi sur les Assurances sociales) (1927).

II. — AUTRES DOCUMENTS

- CHAUVEAU. — Loi sur les Assurances sociales (1928).
- DELATOUR. — Systèmes financiers de Retraites ouvrières. (Thèse, Paris 1911).
- FLEURY. — Commentaire pratique et critique de la Loi du 5 avril 1928 sur les Assurances sociales (1929).
- HEMARD, Professeur à la Faculté de Droit de Paris. — Théorie et pratique des Assurances terrestres (1925).
- PIC (Paul), Professeur à la Faculté de Droit de Lyon. — Les Assurances sociales en France et à l'Etranger (1913).
- SOLUS, Professeur à la Faculté de Droit de Poitiers. — Qu'est-ce que les Assurances sociales ? (1928).

On ne fait pas les lois, on les trouve.

MONTESQUIEU.

Il faudrait des dieux pour donner des lois aux hommes.

J.-J. ROUSSEAU.

INTRODUCTION

Parmi tous les grands problèmes sociaux qui intéressent la vie de la collectivité, il n'en est pas de plus passionnant, de plus urgent aussi, que celui des Assurances Sociales. Economistes et parlementaires se sont attachés à cette œuvre grandiose ; de belles, d'émouvantes paroles ont été prononcées du haut des tribunes ; des lois, déjà, ont été votées, mais là, comme ailleurs — même en bénéficiant de l'expérience des nations qui nous ont précédés dans cet immense champ d'action — on n'a pu que jeter tout d'abord de larges bases de réalisations, susceptibles de changements, d'améliorations. De la théorie magnifique qui a attiré tant de généreux esprits, en descendant à la pratique, toute de difficultés et d'obstacles, on comprend mieux que jamais cette pensée profonde de J.-J. ROUSSEAU : « Il faudrait des dieux, pour donner des lois aux hommes ».

Les lois humaines ne peuvent être définitives ; elles sont, comme l'homme même, soumises au changement et à la loi du progrès. Oui, il faudrait dominer l'humanité, en connaître les besoins et les faiblesses, prévoir, pour

les surmonter, les entraves qui l'attendent sur les routes de l'avenir, et deviner, pour en tirer parti, les bienfaits que d'autre part, les progrès de la science lui ménagent. « *Errare humanum est* ». Les législateurs l'ont sagement compris ; ils n'ont pas eu la prétention d'avoir élaboré des lois immuables, pensant au contraire, qu'il fallait attendre l'action du temps, l'expérience de tous les jours, pour en discerner les erreurs, pour les retoucher, afin de les mieux adapter et de leur donner leur pleine valeur. Et voici, précisément quel fut pour nous l'intérêt particulièrement attachant qui nous a guidé dans cette modeste étude : examiner l'œuvre déjà accomplie en France, la comparer à celle des autres pays, où l'on devra prendre ce qui nous peut convenir et éliminer avec soin les causes d'insuccès.

C'est ainsi que le développement rationnel de notre sujet nous a conduit, pour plus de clarté, à partager notre travail en quatre parties bien distinctes :

- 1^{re} partie : *Les systèmes financiers et leur évolution dans les diverses législations ;*
 - 2^{me} partie : *Recherche d'un système financier ;*
 - 3^{me} partie : *Fonctionnement pratique de la loi au point de vue technique ;*
 - 4^{me} partie : *Garantie du fonctionnement. — Placements.*
-

PREMIÈRE PARTIE

**LES SYSTÈMES FINANCIERS
ET LEUR ÉVOLUTION
DANS LES DIVERSES LÉGISLATIONS**

LIVRE I

EVOLUTION
DE L'IDÉE D'ASSURANCE SOCIALE

(Etude des conceptions progressives,
en vue de préciser leur effet
sur les
systèmes financiers)

CHAPITRE I.

LES CONCEPTIONS A BASE INDIVIDUELLE

SECTION I. — LA CHARITÉ

Durant de longs siècles, inspirées par la pitié, la foi religieuse, les doctrines de pure philanthropie, des œuvres de charité vinrent spontanément en aide à la misère de l'ouvrier pauvre, atteint par la maladie ou la vieillesse ; ainsi furent instituées de magnifiques entreprises qui font la gloire de notre histoire nationale. (Il est compréhensible que la charité pure n'implique pas de système financier). Peu à peu, cependant, avec l'évolution des idées sociales, sous l'influence des philosophes et des publicistes, l'idée de charité se transforma. Par souci de la dignité humaine que « le don » peut froisser, le mot charité se mua en assistance, pour se moderniser aujourd'hui en « assurance ». L'œuvre profonde qui

couve depuis des siècles, tombant sous l'action du législateur, va enfin s'épanouir, pour acheminer la société vers un admirable perfectionnement. Le mot assurance en exprime le but avec une éloquente netteté : préparer à celui qui travaille pour vivre, la faculté de faire face à tous les risques sociaux et professionnels. Malgré son travail et son énergie, l'ouvrier est exposé durant toute son existence à des malheurs que sa prévoyance ne peut éviter ; qu'un accident l'atteigne, qu'une maladie longue et incurable le frappe, le privant de travailler et de gagner, aussitôt la misère pénètre à son foyer. Situation déplorable qui menace ainsi la plus grande masse du peuple. Il n'est donc pas surprenant que les efforts de la Société tendent de plus en plus à adoucir le sort de l'ouvrier, à lui donner la tranquillité d'esprit et la confiance en l'avenir : cela autant par désir de réparer les injustices du sort, que par prudence, par souci de sa propre conservation, car la misère engendre l'amertume, l'envie, même la haine et peut conduire le peuple au désordre et à la révolte.

SECTION II. — L'ASSISTANCE

L'Etat a été peu à peu amené à se substituer à la charité privée et au XVIII^e siècle déjà, ROUSSEAU, dans un article de son « Contrat Social », institua l'assistance comme un droit, et non comme un secours ou une faveur. Les frais en étaient supportés par l'Etat, sous forme de prélèvement sur l'impôt ; ce qui, au point de vue fi-

nacier, était très simple, mais dangereux ; car on ne peut, sous peine de bouleverser l'équilibre économique d'un pays, accroître indéfiniment les charges imposées aux citoyens.

C'est sur le principe du droit à l'assistance que reposent nos idées modernes. Mais pour arriver à leur réalisation que de temps il a fallu ! C'est le 13 Janvier 1791 que le droit à l'assistance est proclamé dans le rapport de La Rochefoucault-Liancourt, et ce n'est que cent ans après, en Avril 1893, que ce principe devint une réalité, par la loi sur l'assistance médicale gratuite : tout être humain a, désormais, le droit d'être soigné à domicile par les médecins du bureau d'assistance, à l'hôpital, si la gravité de la maladie l'exige ou s'il est impossible de soigner le malade à domicile. Les petites communes sont rattachées à de grands centres hospitaliers. Le droit est sanctionné par l'inscription des personnes dénuées de ressources, sur une liste dressée par une commission officielle, le bureau de bienfaisance.

Telle fut la première sanction pratique du droit à l'assistance.

Quatorze ans après, en 1905, le même droit est proclamé pour les vieillards, les infirmes et les incurables. Mais on a élevé de graves objections contre l'assistance organisée. Très limitée dans ses effets « elle est un mode de réparation qui est demeuré incertain et insuffisant... Elle ne répare d'ordinaire que partiellement et momentanément. Elle implique une certaine déchéance chez l'assisté. » (1).

(1) HÉMARD, *Théorie et pratique des assurances terrestres*, page 3.

Pour les uns, elle peut diminuer le désir du travail, de l'effort et de l'épargne ; pour la plupart, elle demeure une forme mal déguisée de l'aumône et maintes gens pauvres et dignes préfèrent souffrir de privations que d'avouer publiquement leur misère par une réclamation quelconque. C'est ce sentiment de fierté qui a amené l'ouvrier à épargner, en vue de malheurs possibles ; l'Etat avait le devoir de favoriser, d'encourager ce besoin de prévoyance libre, qui est une autre conception de l'Assurance Sociale.

SECTION III. — LA PRÉVOYANCE LIBRE

Parallèlement apparaît la doctrine féconde de l'encouragement à la prévoyance. En 1818 s'étaient créées les premières caisses d'épargne dont le développement, grâce à la tradition ancestrale de l'économie dans notre pays, fut des plus rapides. Avec elles, on crut avoir trouvé la garantie contre certains risques. Mais par suite des perturbations apportées dans la vie des travailleurs par la grande industrie et par la cherté croissante de la vie, les modestes épargnes, péniblement acquises, s'avouèrent insuffisantes, la vieillesse venue. C'est alors que, pour accroître l'effet de ces épargnes, le législateur soucieux de donner davantage de sécurité et de bien-être aux plus déshérités, vota les lois des 18 Juin et 15 Juillet 1850, qui, non seulement organisèrent la mutualité en France, mais créèrent également la caisse des retraites pour la vieillesse, basée sur le sys-

tème de la capitalisation pure. Cette combinaison permet aux assurés de profiter de leur épargne, augmentée des intérêts composés et de celle des autres assurés morts prématurément. Certains pays étrangers nous avaient précédés dans cette voie ; c'est ainsi que, par un bill de 1833, l'Angleterre avait créé une caisse postale de rentes viagères, et que, par une loi contemporaine de la nôtre, en date du 8 Mai 1850, la Belgique institua une Caisse de Retraites, basée sur les mêmes principes que la Caisse Française. La Caisse Nationale de Retraite pour la Vieillesse, créée par la loi du 18 Juin 1850, fut réorganisée par celle du 20 Juillet 1886 qui lui donna son statut. Elle accorde aux assurés la possibilité de se constituer une retraite pour la vieillesse dans des conditions d'absolue sincérité. Bien que de toutes les institutions qui ont contribué en France, depuis cinquante ans, à favoriser l'esprit d'épargne, à l'étendre, à le développer, elle soit de beaucoup la plus importante, la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse ne comprend à l'heure actuelle, après plus de 50 ans de fonctionnement régulier, que : 1.183.000 cotisants, 600.000 rentiers, 1.236.000 adhérents de la loi des Retraites Ouvrières, et un portefeuille de 4 milliards cinq cents millions.

Ainsi, malgré les facilités et les avantages accordés par elle aux assurés : modicité des versements, multiplicité des Caisses destinées à recevoir les cotisations, rentes correspondantes aux versements reçus, tarifs ne comportant aucun chargement et calculés d'après le taux exact des placements et d'après la mortalité des déposants, la Caisse Nationale des Retraites pour la Vieillesse ne correspond pas à l'idée que nous nous faisons

d'une loi d'assurances sociales, ni à l'ampleur qu'il convient de lui donner.

Par ailleurs, il doit être précisé que la caisse distingue dans ses écritures les versements individuels des versements collectifs. Les premiers sont ceux qui sont effectués par les isolés, c'est-à-dire les personnes qui économisent, en vue de s'assurer pour plus tard l'aisance et la liberté. Ils représentent précisément ce que peut donner la prévoyance libre. Quant aux versements collectifs, ce sont ceux qui sont effectués soit par les sociétés de secours mutuels, soit par les patrons pour le compte de leurs ouvriers. Il faut y comprendre également ceux des salariés de l'Etat qui, n'étant pas placés sous le régime des pensions civiles ou militaires, bénéficient néanmoins du régime des retraites. Or, ces versements ne peuvent être considérés comme émanant de la prévoyance libre, puisqu'ils sont soumis à une contrainte plus ou moins étendue.

En 1926, les versements collectifs, non compris ceux des sociétés de secours mutuels, étaient au nombre de 1.134.954 sur un total de 1.183.233, représentant une somme de 178.997.126 fr. 91, alors que l'ensemble des sommes versées s'élève à 260.886.153 fr. 66. La proportion des versements qui ne sont pas dus à la prévoyance libre est donc de 95-97 % du nombre des opérations et 75 % du montant des sommes versées. La proportion des déposants collectifs était de 97-47 % en 1917, 97-50 en 1918, 94-17 en 1919, 96-67 en 1920, 97-69 en 1921, 95-68 en 1922, 95-16 en 1923, 95-79 en 1924, 95-75 en 1925, 95-97 % en 1926. Le vingt-cinquième seulement de la totalité des opérations effectuées par la Caisse Nationale des Retrai-

tes émane de la prévoyance libre. Ce fait se produisant chaque année avec une constante régularité, les partisans de l'obligation en concluent que l'assurance, basée sur le principe de la liberté, n'a pas donné les résultats attendus. Mais une nouvelle conception de l'assurance sociale est née, celle de la liberté subsidiée, basée également sur le système de la capitalisation, mais avec intervention de l'Etat dans les versements.

SECTION IV. — LA LIBERTÉ SUBSIDIÉE . °

Créées par la loi du 1^{er} Avril 1898, les sociétés de secours mutuels, tout en ayant comme but principal l'assurance contre la maladie, se sont préoccupées en outre d'assurer leurs membres soit contre la vieillesse, soit contre le décès, soit sur la vie ou de leur distribuer des secours de maternité. Certains même consacrent toute leur activité uniquement à l'un de ces buts.

En ce qui concerne les pensions viagères de retraite servies par les Sociétés à leurs ayants-droit, elles peuvent être constituées en vertu des articles 22, 23 et 24 de la loi précitée du 1^{er} Avril 1898, suivant l'une des modalités indiquées ci-après :

- a) Par le fonds commun inaliénable ;
- b) Par le livret individuel de la Caisse Nationale des Retraites ;
- c) Par le livret individuel d'une caisse autonome ;

L'article 21 de la loi du 1^{er} Avril 1898 autorise les so-

ciétés approuvées à verser leurs capitaux à la Caisse des Dépôts et Consignations, en un compte affecté pour toute la durée de la Société à la formation et à l'accroissement d'un fonds commun inaliénable.

Celui-ci devient la propriété des membres présents et futurs de la Société; il se transmettra de génération en génération. Parce qu'il est inaliénable, les Sociétaires ne pourront jamais détruire le capital.

Le fonds commun est grossi par des subventions de l'Etat, égales à 25 % des versements effectués au cours de l'année, sans dépasser toutefois 9 francs par membre et par an. L'article 9 de l'arrêté du 5 Novembre 1918 fixait le maximum global de cette subvention annuelle pour chaque société à 20.000 francs. Ce maximum a été supprimé par la loi du 15 Août 1923 qui ne comporte plus cette réserve.

Ce fonds est en outre productif d'un intérêt de 4 1/2 %. L'article 61 de la loi du 31 Mars 1903 stipule en effet que la Caisse des Dépôts et Consignations servira aux sociétés de secours mutuels un intérêt égal à celui qu'elle a retiré de ses placements durant le cours de l'année précédente et que l'intérêt, correspondant à la différence entre le taux de 4 1/2 % et le taux ainsi déterminé, sera versé à titre de bonification à chaque société, au moyen d'un crédit inscrit tous les ans au budget du Ministère du Travail.

Or, en raison de la baisse du loyer des capitaux qui s'est produite à un moment donné, le taux de 4 1/2 % a été pendant longtemps un véritable taux de faveur. La bonification ainsi accordée était considérée comme une

forme de subvention attribuée à la Mutualité et constituait un avantage appréciable.

Actuellement, le taux des intérêts servis par la Caisse des Dépôts et Consignations est de 5,50 %.

La situation générale de la mutualité au 31 Décembre 1925, objet du plus récent rapport présenté au Président de la République, donnait la situation suivante :

1° *Effectifs.*

	NOMBRE de SOCIÉTÉS	MEMBRES		
		HONORAIRES	PARTICIPANTS	TOTAL
Sociétés approuvées. . .	17.991	584.040	3.894.303	4.478.343
Sociétés scolaires. . .	2.089	30.943	741.472	772 415
Sociétés libres. . . .	2.526	35.250	369.249	404.499
	22.606	650.233	5.005.024	5 655.257

Le nombre des cotisants, qui était de 5.655.257 au 1^{er} janvier 1926, s'est élevé à 5.920.222 au 1^{er} Janvier 1927, et à 6.145.572 au 1^{er} Janvier 1928.

2° *Situation de fortune.*

	Fond de Retraite	FONDS LIBRES	TOTAL
Sociétés approuvées .	395.273.243	489.591.579	907.124.700
Sociétés scolaires . .	»	22.253 878	»
Sociétés libres . . .	»	167.979.194	167 979.194
	395.273.243	679.830.651	1.075.103.894

Au 31 Décembre 1925, le nombre total des pensions constituées s'élevait à 162.962 avec une moyenne de 80 fr. 35 pour chaque pension.

Si l'on considère que les Sociétés de secours mutuels ne recrutent en moyenne que le quart de leurs adhérents parmi les salariés et que sur les 6 millions d'assurés ac-

tuels, il n'y a que 1 million 500.000 travailleurs et 162.962 pensionnés, après 30 années de fonctionnement normal et ce, malgré tous les avantages consentis par l'Etat, on peut en conclure que cette institution qui inspire le respect par la somme énorme d'efforts, de bonne volonté, de dévouement dépensés, n'a donné que des résultats imparfaits.

Une situation analogue est constatée en Belgique. Comme la Caisse de Retraites créée par la loi du 8 Mai 1850, ne se développait que d'une façon extrêmement lente, le législateur, désireux de provoquer un mouvement de prévoyance, accorde des allocations et des subventions par les lois de 1891 et de 1900. Celles-ci présentaient de grands avantages pour les déposants ; malheureusement, les bénéficiaires en furent, non les ouvriers pour lesquels elles avaient été votées, mais la petite bourgeoisie ; ce qui a fait dire à M. Pic : « Il est par trop visible que le législateur belge a fait une législation de classe destinée à améliorer la condition de la petite bourgeoisie et dont le résultat le plus clair devait être et a été de creuser le fossé entre la masse des travailleurs et le reste du pays. » (1).

Cependant on a calculé qu'au point de vue des dépenses, l'intervention de l'Etat belge représentait, en subventions ou aides diverses, 45 % du montant des pensions allouées et que l'effort individuel n'atteignait que 55 %. Ainsi, malgré les sacrifices consentis par la collectivité, la loi belge n'a pas atteint son but. Cette constatation confirme les résultats médiocres obtenus par la pré-

(1) M. PIC : *Les assurances sociales en France et à l'étranger*, p. 217.

voyance libre qui a déçu les espoirs mis en elle. Il devenait plus urgent que jamais de se pencher vers les faibles et de soulager leur misère grandissante. C'est alors que le législateur français vota la loi du 5 Avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, basée sur le principe de « l'obligation », qui étendait le bénéfice de la retraite à tous les salariés du commerce, de l'industrie et de l'agriculture ; mais une interprétation de la Cour de Cassation, restrictive du principe d'obligation, a entravé le jeu des sanctions en cas de violation de la loi.

D'autre part, le taux des cotisations, fixé à un chiffre forfaitaire très bas, uniforme pour tous les salariés, indépendant des fluctuations du salaire, n'a pas permis d'assurer des avantages en rapport avec les nécessités de la vie. Aussi bien l'obligation n'étant pas effective, c'est-à-dire sanctionnée, et la hausse du prix de la vie survenant, le système a été rendu inefficace et les bénéficiaires s'en sont désintéressés.

Cependant, ici encore, les avantages consentis par l'Etat étaient très appréciables : bonification de la pension, possibilité pour les assurés (obligatoires ou facultatifs) de demander une liquidation anticipée, versements faits à capital réservé, allocations au décès.

Ces sacrifices budgétaires n'ont pas empêché l'échec de la loi.

Ainsi, au 31 Décembre 1924, le nombre des assurés inscrits s'élevait à : obligatoires : 7.476.895 ; facultatifs : 258.278 ; soit au total 7.735.173. Mais il y a lieu de préciser que le produit de la vente des timbres retraites n'a réalisé qu'une somme de : 29.141.625 fr. 21, ce qui, en admettant le chiffre de 15 francs comme versement an-

nuel moyen d'un assuré, ne correspond qu'à 1.942.000 cotisants.

Au surplus, le nombre des assurés facultatifs ne cesse de décroître. L'assurance facultative a perdu, depuis 1913, près de 600.000 bénéficiaires, sur un total de 736.734. La diminution par rapport à l'année 1922 se chiffre en 1924 par 23.889 unités. Pendant l'année 1923, il a été procédé à la liquidation de 67.037 pensions, au profit d'assurés de la loi des retraites ouvrières et paysannes. Sur ces 67.037 pensionnés, 50.904 (soit 75-94 %) ont reçu une bonification complète et 2.339 assurés (soit 3-48 %) ont eu une allocation ou bonification réduite.

Devant l'insuccès de ces tentatives qui promettaient pourtant de grands résultats, le législateur est arrivé à concevoir l'assurance sociale, basée sur le principe de l'obligation, permettant d'envisager l'application de différents systèmes financiers que nous allons examiner.

CHAPITRE II.

LES CONCEPTIONS A BASE SOCIALE

SECTION I. — L'OBLIGATION

« A travers la multiplicité et la diversité des textes, « nous assistons à une évolution lente, mais continue, « pour substituer l'assurance obligatoire à la prévoyance ce libre » (1), car suivant le mot profond de Lacordaire : « Il y a des libertés qui oppriment, des lois qui libèrent. » Luzatti a dit au congrès de Rome : « Nous avons commencé par la liberté, nous sommes obligés de finir par les liens nécessaires. »

En Angleterre, pays par excellence de l'individualisme et de la liberté, M. Lloyd George a établi une assurance obligatoire.

(1) MM. M. GRINDA et ANTONELLI, Rapport n° 5496, tome I, page 5.

Dans son discours du 9 Juin 1927 (« J. O. » du 10 Juin 1927), M. le Docteur Chauveau a pu dire : « Dans la « grande expérience de la liberté que nous avons vécue, « il nous a semblé finalement que nous avons fait le « tour des possibilités d'action de cette liberté et, avec « notre sens des réalisations possibles, nous sommes venus à la conception vraie des nécessités. Il nous est apparu à tous, en France, selon le mot très heureux du « rapporteur de la Chambre, que : « l'obligation est une « nécessité actuarielle et financière du système d'assurances sociales. »

La Belgique, pays d'origine du système de la liberté subsidiée, s'est vue obligée de renoncer à la liberté, pour recourir à l'obligation.

Par ailleurs, M. Raoul Jay a affirmé : « l'assurance sociale sera obligatoire ou ne sera pas ».

L'assurance sociale intéresse non seulement les individus appelés à en bénéficier, mais également la collectivité, à laquelle il s'agit d'éviter certains périls sociaux et de conserver les éléments sains ; elle manquerait totalement son but, si ceux qu'elle entend protéger contre leur imprévoyance pouvaient se soustraire à son application ; d'où nécessité de l'obligation.

On a fait à ce principe de l'obligation le grave reproche d'aliéner la liberté des individus. A en peser toutes les conséquences, on s'aperçoit vite au contraire que le travailleur trouve dans les bienfaits de la participation qu'on lui impose le seul moyen d'éviter la misère, c'est-à-dire de garder l'indépendance, donc la liberté.

Le législateur a du reste marqué depuis un demi-siècle le sentiment de cette nécessité sociale. L'assurance

obligatoire est instituée depuis 1853, pour les fonctionnaires ; depuis 1894, pour les ouvriers mineurs ; depuis 1909, pour les cheminots. Il y a lieu cependant de prévoir des limites à cette obligation, parce que généralisée elle deviendrait une charge trop lourde à la collectivité et serait nuisible à l'activité individuelle.

Au point de vue financier, l'obligation rend possible l'application du système de la répartition pure. Celui-ci « repose théoriquement sur le principe de la solidarité » jouant à travers le temps » (1), particulièrement en ce qui regarde l'assurance-vieillesse.

SECTION II. — LA SOLIDARITÉ

L'expérience a démontré que, pour être efficace, une loi d'assurance devait non seulement reposer sur l'obligation, mais s'appuyer sur la solidarité.

La solidarité entre les hommes, étroite, indestructible, est devenue de plus en plus nécessaire à la société, au fur et à mesure qu'elle s'améliore et s'organise. Autrefois, quand les castes sociales étaient séparées par des fossés profonds, quand le commerce et l'industrie restaient encore à l'état rudimentaire, il n'importait pas comme aujourd'hui à la classe aisée que la masse, humble et serve du peuple, pût de souffrances et de misère. Aujourd'hui, le sort de l'ouvrier est intimement lié au bonheur du riche et touche de plus près encore à la vie

(1) CHAUVEAU : *Loi sur les assurances sociales*, page 418.

de tous les autres ouvriers. La machine sociale se perfectionnant, il n'est pas possible de toucher à certains de ses rouages, sans que l'ensemble n'en ressente aussitôt les effets. L'intérêt de chacun devient ainsi l'intérêt de tous.

La solidarité est donc la loi naturelle, impérative et puissante qui vient apporter sa force à l'assurance.

Dans « Les Assurances Sociales », M. Cahen Salvador commente judicieusement l'obligation alliée à la solidarité :

« C'est dire que si chacun doit agir pour éviter la misère, il ne peut y être tenu que dans la mesure de ses possibilités immédiates. Si son effort est insuffisant pour lui donner, en cas de besoin, la sécurité minimum indispensable, la collectivité intervient, afin de lui apporter son aide et son appui.

« Solidarité nationale qui légitime, et en même temps détermine les conditions de l'intervention de l'Etat.

« Mais solidarité professionnelle aussi, entre patrons et ouvriers, car le contrat de travail ne se limite pas à une convention de salaire : le labeur fourni doit assurer l'existence familiale du travailleur, et en même temps son existence future, en cas de risque de maladie ou d'invalidité. Les obligations de l'employeur ne peuvent se limiter à la protection du travailleur, pendant le travail ; elles s'étendent nécessairement au cas où les excès, où les risques du travail lui-même mettent le travailleur hors d'état de le continuer.

« Solidarité sociale enfin, entre les grands et les petits, entre les modestes et les mieux pourvus, entre les célibataires et les pères de famille, entre les profes-

« sions qui comportent le plus de risques et celles qui en
« comportent le moins ; parce que l'assurance ne peut
« être obligatoire que si elle est véritablement propre-
« ment sociale et non pas seulement ou spécifiquement
« professionnelle ou purement individuelle. »

SECTION III. — **LA PARTICIPATION TRIPARTITE**

A. — *Etat.*

Mais les misères à soulager sont trop nombreuses, l'initiative privée ne peut faire face à tous les besoins ; aussi l'intervention de l'Etat s'est-elle imposée progressivement et aujourd'hui elle est devenue une nécessité non seulement sociale, mais nationale.

Ainsi en arrive-t-on à se demander de quelle façon et jusqu'à quelle limite l'Etat doit intervenir. Doit-il attendre la réalisation du risque et distribuer des secours à ce moment ?

Doit-il inviter, voire même obliger, les individus à se prémunir contre les effets du risque et à se créer les ressources indispensables ?

En un mot, doit-on appliquer l'assistance ou l'assurance ?

Rares sont les pays qui ont mis à la charge de l'Etat la totalité de la couverture de certains risques, sans contribution spéciale des intéressés. On cite le Danemark, avec la loi de retraites aux vieillards du 2 Avril 1891, un certain nombre d'Etats d'Australie, la Nouvelle-

Zélande, l'Etat de Victoria, puis le Commonwealth Australien par sa loi du 10 Juin 1908 qui accorde, en plus d'une retraite de vieillesse, une pension à tout invalide indigent âgé de plus de 16 ans. Ces législations d'assistance se différencient de celles de la plupart des autres pays qui ont admis l'assurance obligatoire, avec participation des assurés eux-mêmes, des employeurs et de l'Etat. Le fonctionnement financier d'une loi d'assistance ne peut reposer que sur une loi fiscale, livrée à tous les hasards de la vie politique, et non sur un système déterminé ; tandis qu'une loi d'assurance sociale, grâce aux cotisations versées, tant par les assurés que par les employeurs, permet l'application du système de la répartition ou de celui de la capitalisation, voire même d'un système mixte.

L'Allemagne institua l'assurance *obligatoire* contre la maladie, les accidents, l'invalidité, par les lois successives des 15 Juin 1883, 4 Juillet 1884 et 22 Juin 1899, avec contribution des assurés, des employeurs et de l'Etat.

Peu après, la France, par la loi du 29 Juin 1894, astreint une catégorie spéciale de salariés, les mineurs, ainsi que les exploitants des mines, à des versements obligatoires, pour la constitution d'une retraite ouvrière. A l'origine, la caisse des mineurs fut établie avec prédominance du système de la capitalisation ; mais, par la suite, elle a fait une part de plus en plus grande au système de la répartition. L'assurance ne tend jamais à proportionner ses services aux ressources que lui apportent individuellement les assurés ; et, de ce fait, elle ne peut atteindre l'équilibre financier indispensable à son fonctionnement que grâce à un concours pécuniaire ex-

trinsèque. Par là s'explique et se justifie la participation de l'Etat aux frais de l'assurance sociale. La collectivité appelée à secourir les détresses produites par la misère, la maladie, l'invalidité, la vieillesse, le manque de travail, ne pouvant y suffire d'une façon convenable, par un prélèvement sur l'impôt, associe à cette tâche sociale la prévoyance individuelle des intéressés et réalise, en même temps, l'effort nécessaire pour arriver à leur procurer un minimum de prestations suffisant. « L'Etat apporte à cette manifestation de solidarité la caution de la collectivité » (1). Il ne peut pas ne pas se soucier de la précarité du salariat, de la situation du travailleur, de sa famille, et d'une amélioration qui va profiter à la portion la plus nombreuse et la moins aisée de la nation.

En outre, il y va de la santé publique. Fuster appelle les assurances sociales « une assurance de la vitalité française ». De fait, en Alsace et en Lorraine, la mortalité générale est inférieure à la mortalité française.

L'Etat, poussé par un intérêt social aussi bien que moral, interviendra et devra chercher à constituer, par un système financier apprécié, une organisation préventive. Il s'efforcera de diminuer les charges du risque et prendra toutes mesures propres à l'éviter. Ce système préventif a été appliqué en Allemagne, sur une très grande échelle, par l'institution de sanatoria et d'œuvres philanthropiques.

B. — *Participation du Travailleur.*

La participation du travailleur aux charges de l'assurance se recommande au point de vue de la raison prati-

(1) CHAUVÉAU, Rapport n° 435, p. 7.

que. Non seulement elle l'astreint à un effort moral dont sa dignité se trouve fortifiée, mais sa participation lui ouvre le droit de revendiquer sa part de contrôle dans l'administration et la gestion des ressources de l'assurance. Son droit en apparaît plus manifeste et surtout il sera mieux qualifié pour la gestion qu'il réclame (1).

Au moment de la discussion de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes, Jaurès a dit : « La cotisation ouvrière est un élément nécessaire et bienfaisant et la condition la plus absolue du développement de l'assurance sociale. »

Perrot, dans le journal « Le Peuple », soutient même la thèse que le versement ouvrier doit être considéré non seulement comme un devoir ou une obligation, mais comme un « droit » (2).

c. — *Participation de l'Employeur.*

L'employeur, de son côté, doit participer à une œuvre de justice qui tend à améliorer la valeur physique et morale des ouvriers qu'il emploie. Il n'aura pas fait tout son devoir à leur égard, s'il se contente de les payer durant le temps qu'ils travaillent pour lui et s'il se désinté-

(1) « Il est utile pour sa dignité, que l'ouvrier contribue à sa retraite, que la sécurité de sa fin ne lui soit pas donnée comme une aumône, et qu'il en doive une part à lui-même avant d'en devoir le reste aux autres : Cela est utile aussi pour le droit de contrôle, pour le droit de suite qu'il pourrait exercer sur l'emploi de sa cotisation. » (M. Ch. BENOIST, Ch. des Députés, 10 juillet 1905, J.O.P. 2827).

(2) « En affirmant ici que le versement ouvrier était considéré par nous comme un droit et non seulement comme un devoir ou une obligation, nous avons voulu dire que le travailleur devait demander au produit de son travail, à son salaire par conséquent, tout ce qui lui est nécessaire pour son existence, et cela non seulement lorsque cette existence est active, productive, mais encore pour l'assurer quand la maladie l'atteint ou quand l'âge l'empêche de continuer à produire. »

resse d'eux, quand un risque les atteint : maladie, invalidité, vieillesse, décès, etc... Il lèserait ainsi son intérêt autant que celui des travailleurs, car l'ouvrier est pour l'employeur la machine par excellence qu'il doit soigner, réparer, perfectionner, autant et plus que l'outillage industriel, sans souci de la dépense, puisque les bénéfices du rendement de cette machine le concernent, lui d'abord (1).

Aussi bien, la cotisation du patronat aux assurances ne constitue pas pour lui une charge nouvelle. Il suffit de citer quelques-unes de ses réalisations : les caisses de compensation, le service des allocations, maladie, les fonds de retraites, pour se rendre compte qu'il n'a pas cessé de se préoccuper, sous des formes multiples, des garanties nécessaires qui peuvent assurer à son personnel la sécurité contre les risques qui peuvent l'atteindre. Les ouvriers et les patrons sont donc unis par des liens qu'ils ne peuvent nier et c'est cette solidarité qui vient apporter son concours précieux à l'œuvre d'assurance sociale.

Les charges que comporte l'assurance peuvent être considérées en grande partie comme des charges de remplacement ; la somme que le travailleur destine au paiement de ses frais de maladie, celle qu'il se réserve pour la constitution d'une retraite, celle enfin que l'employeur utilise à l'amélioration du sort de l'ouvrier, seront versées à l'assurance pour les mêmes fins. La contribution de l'Etat elle-même se compose, pour une cer-

(1) SAUZET disait : « Il doit conserver l'ouvrier sain et sauf, au cours de l'exécution du travail qu'il lui confie et qu'il dirige. Il doit à chaque instant pouvoir le restituer, le rendre à lui-même valide et l'a reçu. »

taine part, d'économies réalisées sur les fonds destinés à l'assistance. Cette dernière doit rester exclusivement destinée aux malheureux, incapables de tout travail, qui représentent ce qu'on appelle les déchets sociaux.

**SECTION IV. — RAPPORT DES SYSTÈMES FINANCIERS
AVEC LE PRINCIPE DE L'OBLIGATION
DE LA SOLIDARITÉ ET DE LA TRIPLE CONTRIBUTION**

L'obligation, complétée par la solidarité et par la triple contribution, permet l'adoption des différents systèmes financiers : répartition, capitalisation et mixtes.

Elle permet, en outre, de combiner divers systèmes financiers, d'après la nature du risque. C'est ainsi qu'en ce qui concerne les assurances maladie, maternité, décès, qui garantissent des risques que l'on peut calculer par exercice, on peut appliquer, sans inconvénient, le système de la « répartition pure ». Par contre, l'assurance-vieillesse qui nécessite la constitution de comptes individuels, avec rentes à lointaine échéance, demande la formation de réserves qui ne peuvent être obtenues que par le procédé de la « capitalisation ». Pour l'assurance-invalidité, qui couvre un risque imprévisible, on s'est arrêté au « système de la couverture ».

Grâce à la combinaison de ces systèmes, due à « l'obligation », on s'aperçoit que partout où apparaît la nécessité d'un gage, pour garantir une échéance lointaine, on applique la capitalisation qui le fournit. Au contraire, si l'existence du gage ne s'impose pas, la capitalisation cède la place à la répartition.

LIVRE II

HISTORIQUE
DE L'ASSURANCE SOCIALE

CHAPITRE I.

A L'ETRANGER

SECTION I. — EN ALLEMAGNE

L'Allemagne s'est fait remarquer en devançant les autres nations, dans l'application des lois d'assurances sociales. Sa législation est une des plus complètes et semble avoir réussi. C'est d'abord la loi du 15 Juin 1883 qui a imposé l'assurance obligatoire contre la maladie aux ouvriers de l'industrie manufacturière ; le champ d'application de cette loi a été étendu progressivement, en 1892, aux personnes occupées dans les entreprises commerciales et, en 1911, à toutes les personnes rémunérées par leur travail. Puis les lois des 4 Juillet 1884 et 22 Juin 1889 ont organisé, l'une, l'assurance obligatoire contre les accidents dans les entreprises industrielles ; l'autre, l'assurance contre l'invalidité. Ces lois ont été étendues

et complétées par la suite. Enfin, en 1911, après 30 ans d'expérience, alors que la législation était entrée dans les mœurs, tout le système a été refondu dans un texte unique, la loi du 19 Juillet 1911, qui a abrogé tous les textes antérieurs et est devenu le Code Impérial des assurances sociales allemandes. Celui-ci a été modifié ensuite par les lois ultérieures de décembre 1911, juin 1916 et 15 décembre 1924. Le total des assurés obligatoires s'élève à plus de 18.000.000 d'individus.

Le mécanisme de l'assurance repose sur l'obligation. Le respect de celle-ci est mis à la charge de l'employeur, et c'est lui que les sanctions atteignent en cas de conventions.

En second lieu, nous trouvons le principe de la divisibilité des risques. Parmi ceux-ci la loi distingue : 1° la *maladie*, à laquelle la maternité a été assimilée et qui comporte également une indemnité funéraire, en cas de mort de l'assuré ; 2° la *vieillesse* considérée seulement comme un cas particulier de l'*invalidité*, laquelle donne droit, au décès de l'assuré, à une pension viagère pour le conjoint (à condition que celui-ci soit invalide) et pour les orphelins ; 3° l'*accident du travail*. Chacune de ces assurances (maladie, invalidité, vieillesse, accident) fait l'objet d'une réglementation particulière ; leur gestion est confié à des organismes qui ne se confondent pas ; les cotisations qu'elles comportent sont payées séparément et entrent dans des caisses différentes.

« Parmi ces différents risques, le système allemand
« donne la place prépondérante à l'assurance-maladie.
« C'est la seule dont on puisse dire qu'elle fonctionne
« dans des conditions satisfaisantes, quant aux presta-

« tions qu'elle fournit à l'assuré. L'invalidité n'est
« considérée que comme un prolongement de la maladie,
« devenue incurable, et les pensions qui sont allouées à
« ce titre restent, il faut l'avouer, dérisoirement faibles.
« Le législateur allemand a pensé que la maladie consti-
« tuait pour l'ouvrier le risque le plus immédiat, et celui
« dont il se préoccupait le plus. » (Mémoires et docu-
ments publiés par la Société d'Etudes d'informations
économiques.)

Nous trouvons deux catégories d'assurés : obligatoi-
res et facultatifs. L'assurance contre la maladie est ali-
mentée par les cotisations des assurés et par celle des
employeurs, dans la proportion des deux tiers pour les
assurés et de un tiers seulement pour les employeurs.
Les ressources nécessaires au services des assurances :
invalidité, vieillesse et chômage, sont assurées à quote-
part égale par les patrons et par les salariés et en outre
par l'Etat, tandis que celles destinées à couvrir le risque-
accident sont entièrement à la charge des employeurs.

Le tableau ci-après donne les versements moyens heb-
domadaires effectués par un salarié et son employeur à
BERLIN en 1924 (« Informations sociales du B. I. F. »,
2 février 1925.) (Versements en marks-or.)

Maladie	1,24	0,62
Invalidité, vieillesse	0,50	0,50
Assistance, chômage.....	0,06	0,06
Accidents		0,50
Total.....	1,80	1,68
	ou 7,2 % du salaire	ou 7 % du salaire.

Pour l'assurance-invalidité et pour l'assurance-mala-

die, la cotisation offre une certaine proportionnalité avec le salaire : à ce point de vue, les assurés sont répartis en neuf classes pour l'assurance-maladie et en cinq classes pour l'assurance-invalidité.

Comme conséquence de ce principe, il est légitime que les prestations soient établies, en tenant compte de la situation réelle des cotisants, tant pour la maladie que pour l'invalidité-vieillesse. Cette variété des prestations se justifie également par leur objet qui est d'alléger les charges de l'ouvrier et de sa famille, en cas de privation brusque du salaire. Or, ces charges (loyer, genre de vie, etc...) ne sont pas égales pour tous ; elles dépendent principalement de la situation antérieure de l'ouvrier.

L'Etat participe pour des sommes importantes au fonctionnement des assurances sociales. En 1927, la contribution de l'Etat s'est élevée à un milliard huit cents millions de marks.

Les prestations accordées aux assurés malades comprennent des secours de maladie, des secours en cas d'accouchement, l'indemnité funéraire (vingt fois le salaire de base), aux assurés invalides, des rentes d'invalidité (pour une invalidité de 66 %), des rentes de vieillesse, des rentes et des secours aux survivants. Les prestations peuvent être ou normales, correspondant à un minimum fixé par la loi, ou supplémentaires, accordées par les statuts particuliers de la caisse ; tel est le cas des secours médicaux à la famille des assurés.

Les organismes de gestion et d'administration sont, pour l'assurance-maladie, des caisses communales ; mais la loi laisse subsister les caisses d'entreprises, de corporations, de métiers existant en 1884, à condition qu'elles

assurent aux bénéficiaires des avantages au moins équivalents à ceux fixés par la loi. Les caisses peuvent se constituer en unions.

Après avoir fonctionné sous le système mixte de la capitalisation par périodes, il a fallu avoir recours au procédé de la répartition, seul possible, après la catastrophe de l'inflation qui avait fait disparaître l'avoir des caisses.

SECTION II. — EN ITALIE

Dès 1910, l'Italie instituait l'assurance-maternité avec le principe de l'obligation. Les ressources financières du service proviennent de cotisations annuelles de 2 francs, à la charge par moitié de l'ouvrière et du patron.

L'assurance-invalidité, vieillesse, décès a été généralisée par le décret du 30 Décembre 1923 qui comporte également l'obligation ; elle protège, contre le risque d'invalidité et de vieillesse, toutes les personnes des deux sexes, entre 15 et 65 ans. Elle atteint tous les travailleurs dépendant d'employeurs de l'industrie, du commerce, de l'agriculture, des services publics et de professions libérales, tous ceux qui travaillent à domicile pour le compte d'autrui, les métayers et les fermiers qui font ordinairement œuvre manuelle dans les exploitations et dont le revenu annuel ne dépasse pas 3.000 livres.

Cette dernière catégorie, très nombreuse en Italie, ne travaille cependant sous la surveillance de personne ; mais on a considéré le propriétaire de la terre comme un employeur et c'est à lui qu'incombe le paiement de la

contribution patronale de l'assurance. L'objet principal de cette assurance est l'attribution de pension, en cas d'invalidité et de vieillesse. L'assurance-décès, instituée par la même loi, n'en constitue qu'un objet accessoire. Les subsides accordés aux veuves et aux orphelins ont surtout pour but de leur permettre de faire face aux premières nécessités, au lendemain de la perte de leur principal soutien. Ces secours comprennent une allocation mensuelle de 50 livres, versée pendant dix mois à la veuve ou aux enfants de moins de 15 ans. L'Etat prend à sa charge la moitié de cette allocation.

Les ressources financières sont basées sur la triple contribution de l'ouvrier, du patron et de l'Etat.

L'assurance-maladie, sauf pour les risques de maternité, reste encore en dehors du principe d'obligation ; mais une commission a été nommée pour faire l'étude de l'organisation de l'assurance.

En outre, en 1919, l'Italie a organisé contre les accidents d'agriculture l'assurance obligatoire qui protège 9 millions de paysans, grâce à une contribution annuelle de 15 millions pesant sur les propriétaires seuls.

En 1920, elle a institué l'assurance obligatoire contre le chômage involontaire, par une contribution des salariés et des employeurs. Cette branche s'étend à environ 12 millions d'ouvriers et employés.

Un décret du 27 Octobre 1927 a rendu obligatoire en Italie l'assurance contre la tuberculose, pour les travailleurs des deux sexes. On évalue à 7 millions le nombre de ces assurés forcés. Comme corollaire, a été prévue la création de trois cents établissements de cure et le Gouvernement n'a pas hésité à y contribuer pour 450 mil-

lions de lires. Les hospitalisés reçoivent une indemnité journalière proportionnelle à leur salaire et variable de quatre à six lires.

SECTION III. — EN ANGLETERRE

L'Angleterre organisa l'assurance-maladie et invalidité par la loi du 16 Décembre 1911, modifiée par celle du 13 Août 1915. C'est en 1926 seulement que fut instituée l'assurance-vieillesse qui a entraîné parallèlement la suppression de l'assistance publique. Dans l'assurance-maladie-invalidité, la loi englobe tous les salariés de 16 à 65 ans. Sont assurées obligatoirement toutes les personnes employées en vertu d'un contrat de louage de service. Mais peuvent être exemptées de l'obligation celles qui jouissent d'un revenu annuel d'une valeur de 26 livres au moins, ne provenant pas de leur travail personnel.

L'assurance contre la maladie et l'invalidité tire ses ressources d'une cotisation hebdomadaire qui est pour les hommes de 7 pences, dont les quatre-neuvièmes incombent à l'ouvrier, les trois-neuvièmes au patron et deux neuvièmes à l'Etat.

Les cotisations des femmes sont de 6 pences par semaine et sont payables à raison de trois-huitièmes par les ouvrières, de trois-huitièmes par les employeurs et de deux-huitièmes par l'Etat.

La cotisation de l'Etat aux assurances sociales est fort élevée. Elle a représenté en 1927 : cinquante-cinq mil-

lions huit cent dix-huit mille livres, soit six milliards six cent soixante-quinze millions de francs. Sur ces sommes, l'assurance-chômage, qui a une très grande importance en Angleterre, a absorbé près de vingt millions de livres, soit deux milliards quatre cent quatre-vingts millions de francs.

L'assurance-maladie-invalidité est obligatoire pour tous les salariés gagnant jusqu'à 250 livres par an (31.000 francs) ; les cotisations sont payées à peu près moitié par les employeurs et par les salariés. Elles sont, ainsi que les prestations, indépendantes des salaires et de l'âge. La contribution de l'Etat consiste en $\frac{1}{7}$ de la dépense faite pour les hommes et $\frac{1}{5}$ de la dépense faite pour les femmes. L'indemnité-maladie commence avec le 4^e jour de maladie ; elle est de 15 s/. par semaine (93 frs) pour les hommes et de 12 s/. par semaine (73 frs) pour les femmes ; au bout de 26 semaines de maladie, elle est réduite à 7 s/. 6 d. (45 frs 50) par semaine pour les deux sexes, et ne cesse alors qu'en cas de rétablissement, de décès ou à l'âge de 65 ans.

Le système financier de l'assurance-maladie est conçu sur une base originale. Dans les calculs préparatoires, on a déterminé la cotisation s'appliquant à l'âge initial de 16 ans, et c'est cette cotisation moyenne pour les deux risques que l'on prélève sur les assurés. Mais comme les caisses reçoivent des adhérents de tous les âges, cette cotisation uniforme n'est pas suffisante ; elle est complétée par une réserve constituée d'une partie des dépenses remboursées par l'Etat. On admet que cette réserve sera complète vers 1955. En outre, il existe dans chaque caisse une réserve de garantie constituée par un prélève-

ment fixe sur les cotisations, ainsi que sur les excédents éventuels et, pour tout le pays, un fonds central qui vient à l'aide des sociétés en déficit, si ce déficit est dû à des causes indépendantes de leur gestion.

Tous les cinq ans, chaque caisse doit faire établir un inventaire par un expert agréé par le Ministère des Finances. Les deux premières séries d'inventaires ont été faites en 1918 et fin 1923. Elles ont donné des résultats satisfaisants.

L'assurance-vieillesse est entièrement à la charge de l'Etat, lequel, pour des raisons budgétaires, ne fait pas de capitalisation.

CHAPITRE II

SECTION I. — L'ASSURANCE SOCIALE EN FRANCE

L'origine des assurances sociales peut être trouvée dans les institutions françaises de l'ancien régime. Ce sont les ordonnances de Colbert de Septembre 1668 et du 5 Octobre 1674 qui ont posé le principe du droit à pension pour le marin invalide. Puis, c'est le centre industriel de Mulhouse qui, dès l'aube du XIX^e siècle, bien avant l'annexion allemande, a organisé les premières caisses d'assurances-maladie, invalidité et retraite. Les idées de Colbert n'ont trouvé leur plein développement que dans la floraison des législations écloses depuis cinquante ans et en particulier au cours de ces dernières années.

Après l'organisation de l'assistance publique sous le second Empire, les efforts se sont multipliés et de nombreuses lois ont été votées :

— en 1874, pour la protection des enfants du 1^{er} âge ;

— en 1889, pour les enfants maltraités ou moralement abandonnés ;

— en 1893, l'assistance médicale gratuite ;

— en 1894, la création des caisses de prévoyance ;

— en 1905, l'assistance aux vieillards, aux infirmes, aux incurables ;

— en 1916, dispensaires d'hygiène sociale ;

— en 1919, sanatoria anti-tuberculeux.

Si, à ces institutions d'Etat, on ajoute toutes celles qui ont été créées spontanément par les entreprises privées, on voit que le régime français d'assurance sociale se caractérise, comme le système anglais, par la variété des institutions et des systèmes appliqués. Toutefois, tandis que la législation anglaise paraît orientée aujourd'hui dans le sens de l'assurance-assistance, la nôtre fait principalement appel à la mutualité. C'est elle qui a été l'instrument principal de l'assurance des risques sociaux en France. Contrairement à ce qui s'est passé en Angleterre, les Syndicats ouvriers n'ont joué à peu près aucun rôle dans l'organisation de l'assurance sociale en France.

Telle était la situation au moment où fut conçu, en 1921, le vaste projet d'assurance sociale. Voté par la Chambre des Députés, le 8 Avril 1924, il ne devint définitif que le 5 Avril 1928.

Il est chez nous l'aboutissement d'une politique de progrès continuellement poursuivie, laquelle s'est manifestée par des lois successives qui vont de la loi sur l'assistance médicale gratuite de 1893, en passant par la loi sur les accidents du Travail et la grande charte de liberté et de mutualité, toutes deux élaborées en

1898, et se continuant par la loi sur l'assistance aux vieillards, aux infirmes et aux incurables de 1905, jusqu'à la loi de 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes. Toutes ces lois réalisent d'une façon parcellaire et en se fondant sur des principes très différents de celui sur lequel repose l'assurance sociale (presque toutes, en effet, sont des lois d'assistance), le programme que se proposent les assurances sociales. Ces dernières couvrent le risque social, c'est-à-dire les éventualités communes qui, en dehors du travail professionnel, peuvent troubler la capacité de production du travailleur et par conséquent ses moyens d'existence, à lui et à sa famille et atteindre par contre-coup la collectivité par des déchéances et des charges.

Ces éventualités sont les risques : maladie, invalidité prématurée, vieillesse, décès et comportent une participation aux charges de famille de maternité et de chômage involontaire, par manque de travail. Sauf dans un pays sur lequel nous manquons de renseignements précis à l'heure actuelle, aucune organisation aussi complète n'a été envisagée, ni réalisée.

Les affiliés obligatoires (art. 14) sont tous les salariés des deux sexes dont la rémunération totale annuelle, quel qu'en soit la nature, à l'exclusion des allocations familiales, ne dépasse pas 18.000 francs, bien que le versement ne soit fait que jusqu'à concurrence de 15.000 francs. Le chiffre limite est augmenté de 2.000 francs par enfant à partir du deuxième à la charge de l'assuré ; il est diminué de 3.000 francs pour les salariés sans enfant à charge. Aux salariés sont assimilés les métayers qui travaillent seuls ou avec l'aide des

membres de leur famille et ne possèdent aucune partie du cheptel. Par ailleurs, les salariés étrangers ayant leur résidence réelle et permanente en France sont assimilés aux salariés français et obtiennent les mêmes avantages, sauf toutefois qu'ils ne bénéficient pas des allocations et compléments de pension imputables sur le fonds de majoration et de solidarité. Le salarié étranger ne bénéficie que des prestations fondamentales de la loi, à l'exclusion des compléments.

Quant aux salariés étrangers n'ayant pas en France de résidence réelle et permanente, les contributions sont dues par le patron et par l'ouvrier, bien que ce dernier n'en profite en aucune manière.

Les salariés français qui bénéficient déjà d'un régime de prévoyance sont en dehors de la présente loi. (Art. 49.)

De plus, si un salarié devient travailleur indépendant ou employeur, il cesse d'être assuré obligatoire ; il en est de même si le salaire de l'assuré vient à passer au-dessus de la limite de l'assurance obligatoire.

L'assurance facultative existe en faveur des travailleurs qui, sans être salariés, ont des moyens d'existence modiques et souvent inférieurs à ceux de bien des salariés, tel est le cas des fermiers, cultivateurs, certains métayers, artisans, petits patrons et travailleurs intellectuels. Cependant ne peuvent être admis dans l'assurance facultative que les assurés de nationalité française, âgés de moins de 50 ans et non atteints, d'après attestation médicale, d'aucune maladie aiguë ou chronique, ni d'aucune invalidité totale ou partielle, susceptible d'élever leur morbidité.

Le salaire limite et l'âge de l'entrée en jouissance de la retraite vieillesse sont les mêmes que pour l'assurance obligatoire, toutefois l'assuré facultatif devra avoir effectué dix années de versements, avant d'obtenir la liquidation de sa retraite.

SECTION II. — **EXPOSÉ SUCCINT DE LA LOI FRANÇAISE D'ASSURANCE SOCIALE**

§ I. — *Prestations.*

Etant donné la nature de l'assurance sociale, on conçoit que le régime financier comporte des méthodes et des modalités diverses. On détermine d'abord le minimum des prestations désirables pour garantir l'assuré contre la réalisation de chaque risque et ensuite on calcule les ressources qui permettront de lui attribuer ces prestations.

La détermination de la nature et du montant des prestations, dans un système d'assurance, dépend du but que l'on assigne à cette assurance. Suivant qu'on veut se rallier à l'idée de l'assurance individuelle ou de l'assurance sociale, de la réparation intégrale ou de la réparation partielle du préjudice subi, on concevra des systèmes très différents de prestations.

Avec l'assurance individuelle, la valeur des prestations est fonction de la valeur de la prime versée, pour la couverture du risque assuré. Au contraire, dans un système d'assurance sociale véritable, la couverture des

risques sera envisagée par rapport à l'ensemble des assurés et les prestations individuelles seront indépendantes de la cotisation versée par chacun.

L'idée de l'assurance individuelle conduit encore à laisser les caisses fixer les prestations en fonction des cotisations versées par leurs membres ; l'assurance sociale doit envisager des prestations calculées sur des bases uniformes, dans chaque catégorie, pour tous les assurés de toutes les caisses.

On peut admettre que l'assurance doit avoir pour but de maintenir à l'assuré ou à sa famille toutes les conditions de vie dont il jouissait avant la réalisation du risque et d'éviter ainsi tout déclassement économique à l'assuré : c'est le système de la réparation intégrale. Pratiquement, ce principe n'est appliqué dans aucune législation dans toute sa rigueur : toujours, plus ou moins, pour des raisons financières notamment, on se contente d'assurer une réparation partielle du risque.

Dans presque toutes les législations modernes d'assurances sociales, on considère que le dernier but de l'assurance, c'est la prévention sociale du risque qui doit tendre à réduire les conséquences sociales du dommage et, dans la mesure du possible, à en empêcher la réalisation.

Ainsi, en ce qui concerne les prestations de l'assurance-maladie, on s'aperçoit que les législations les plus anciennes fixent l'indemnité journalière de maladie à 50 % du salaire de base (comme en Allemagne), tandis que les législations les plus récentes la portent à 60 % au Japon et en Norvège, de 66 2/3 à 80 % en Autriche, de 66 1/2 à 100 % en Lettonie, selon les charges de famille, à 66 2/3 en Yougoslavie et en Tchécoslovaquie, à

100 % en Russie. (Mais en Russie on ne la paye que s'il y a des fonds ; or, ils n'existent pas toujours.)

La durée pendant laquelle est versée cette indemnité tend aussi à s'allonger : de vingt-six semaines en Allemagne, elle est de neuf mois en Bulgarie, de trente-neuf semaines en Pologne, d'une année en Autriche, en Hongrie, au Portugal ; elle est illimitée en Russie et au Chili.

De même, on constate une tendance marquée à étendre le champ d'application de l'assurance de l'assuré à sa famille. En Allemagne, l'assistance médicale familiale n'est obligatoire que pour l'industrie des mines ; mais, comme en Autriche, les caisses ont profité de l'autorisation qui leur était donnée par la loi pour l'étendre largement. Dans les législations récentes, l'obligation de l'assistance médicale familiale est inscrite dans la loi ; il en est ainsi en Hongrie, en Norvège, en Pologne, en Roumanie.

Le système consacré par le législateur français s'est inspiré de la conception la plus moderne de l'assurance sociale. Les prestations sont de deux sortes : en nature et en argent. Pour la détermination de celles-ci on a admis, comme pour les cotisations, le principe de la proportionnalité des salaires. Elles constituent un droit ; point n'est nécessaire d'être dans le besoin pour les percevoir. Il suffit à l'assuré de remplir les conditions exigées par la loi. Ce n'est ni un abaissement, ni une humiliation ; c'est l'exercice d'un droit dont il peut être fier, car il l'a acquis par son travail, par son effort de chaque jour.

a) **ASSURANCE-MALADIE** (art. 4 à 7 de la loi). — La maladie menace à la fois l'individu et la collectivité.

Au point de vue social, elle est, de tous les risques, le plus intéressant à assurer. Les prestations en nature s'adressent à l'assuré et à sa famille, tandis que les prestations en argent s'adressent à l'assuré seul. L'assurance accorde dès le premier jour de la maladie et pendant une période de six mois, à l'assuré, à son conjoint et à ses enfants non salariés, de moins de 16 ans, les soins médicaux, chirurgicaux, pharmaceutiques, frais d'hospitalisation, traitement dans les établissements de cure, etc...

En outre, l'assuré qui ne peut continuer ou reprendre le travail a droit, à partir du sixième jour, pendant une période maximum de six mois, à une indemnité journalière par jour ouvrable de maladie, égale à son demi-salaire moyen quotidien et pouvant s'élever jusqu'à 60 % de ce salaire, lorsqu'il n'atteint pas un minimum fixé annuellement par décret.

Le délai de carence fixé aux cinq premiers jours de maladie paraît excessif. Dans le but d'éviter les abus qui constituent un des plus redoutables écueils de l'assurance-maladie, la plupart des législateurs ont établi un délai de carence, c'est-à-dire une période pendant laquelle la maladie ne donne pas droit à une indemnité compensatrice du chômage qu'elle occasionne. S'il est désirable de ne pas intervenir dans les cas bénins, pour ne pas favoriser l'interruption du travail, par contre, on ne saurait soutenir qu'une maladie sérieuse puisse rester non indemnisée pendant les cinq premiers jours.

Le délai de carence ne dépasse pas trois jours dans tous les pays dotés de lois sur l'assurance-maladie. Parmi eux on peut citer : la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la Suède, la Norvège, le Danemark, la Pologne, la Suisse,

etc... et l'Alsace-Lorraine. Nous ne pouvons pas accepter un régime moins libéral que celui qui est en vigueur dans nos départements recouvrés.

La Conférence Internationale du Travail, tenue à Genève en Juin 1927, a fixé comme délai maximum celui de trois jours ; ses décisions ne pourront donc, quant à présent tout au moins, être ratifiées par notre pays.

Par ailleurs, le délai de carence qui était de trois jours dans la loi des accidents du travail, vient d'être supprimé totalement. Il est de quatre jours dans l'assurance des ouvriers mineurs, mais les sociétés de secours mutuels sont libres de diminuer ou même de supprimer ce délai. La fixation à cinq jours est d'ordre purement financier ; on a voulu se réserver une marge pour le cas où le coefficient de maladie serait plus élevé que celui prévu dans les calculs préliminaires.

Toutes nos lois finiront assez rapidement par s'unifier dans le sens le plus libéral.

L'assurance-maladie prévoit une réduction de l'allocation journalière en cas d'hospitalisation :

- du tiers, si l'assuré a un ou plusieurs enfants à charge ;
- de la moitié, s'il est marié, sans enfant à charge ;
- de trois quarts dans les autres cas.

On comprend que si l'assuré est à l'hôpital, il coûte plus à la Caisse et moins à sa famille. Il subit donc une diminution des prestations en espèces. La caisse d'assurance est tenue d'effectuer, au nom de l'assuré malade, tout ou partie des versements devant être affectés à l'assurance-vieillesse.

Il est prévu, en outre, l'organisation de soins préven-

tifs, en faveur des assurés, tant en vue de l'amélioration de la santé publique que dans l'intérêt financier des caisses et pour la sauvegarde des assurés.

Il va de soi que la loi ne doit pas être faite de façon à permettre à un malade de commencer à payer des cotisations, juste pour bénéficier de ses bienfaits.

Pour avoir droit aux prestations maladies, l'assuré doit avoir effectué, pendant les trois mois précédant la maladie, un minimum de 60 cotisations.

Une catégorie d'assurés est cependant dispensée de ce stage ; ce sont ceux qui se sont conformés à la législation des assurances sociales, telle qu'elle existait jusqu'à ce jour. C'est une récompense à la fidélité passée envers la loi des retraites ouvrières et paysannes.

Les maladies et blessures indemnisées par application des dispositions légales relatives aux accidents du travail, ne donnent pas lieu aux prestations en nature et en argent. D'autre part, les assurés, bénéficiant de pensions militaires, continuent à jouir des avantages accordés par la loi de 1924. Cependant, l'Etat devra à la Caisse d'assurance dont ils dépendent une surprime correspondant à l'aggravation des risques supportés par ladite caisse et aux soins auxquels les intéressés ont déjà droit.

b) ASSURANCE-INVALIDITÉ. (Art. 10 à 12 de la loi). — En matière d'assurance-invalidité, le principe de la réparation économique est généralement accepté par toutes les législations ; c'est celui qui est admis par le législateur français.

A l'expiration du délai de six mois, prévu pour l'octroi des prestations maladie, les prestations invalidité

sont accordées à l'assuré dont la capacité de travail a subi une réduction de 66 % ou des 2/3 de sa capacité, pendant cinq ans à titre provisoire et ensuite, s'il y a lieu, à titre définitif. L'assurance-invalidité existe déjà en France. Elle est en effet prévue, dans la loi du 9 Avril 1898 (sur les accidents du travail), dans la législation (sur les retraites des ouvriers mineurs), dans celle de la caisse nationale des retraites pour la vieillesse et enfin dans la loi des retraites ouvrières et paysannes. Elle est destinée à venir au secours de celui qui est présumé ne plus pouvoir travailler. D'après la loi, cette présomption existe, lorsque l'incapacité de travail atteint les deux tiers, bien que, pour les ouvriers mineurs, l'incapacité doit être permanente et absolue (loi de 1910). Certaines législations ont adopté pour l'invalidité une définition basée sur le salaire ; le système adopté par la loi semble préférable, c'est celui qui est en usage pour l'application de la loi du 31 mars 1919 sur les pensions (art. 10, parag. 2).

La pension d'invalidité est liquidée dès le début de l'invalidité. Pendant cinq ans, l'invalidé reste soumis à ce régime et doit se soumettre aux visites de contrôle. Au bout de cinq ans, sa pension est consolidée et il ne doit plus se soumettre qu'à une dernière visite de contrôle après une nouvelle période de cinq ans. La pension est fixée à 40 % du salaire annuel moyen résultant des cotisations obligatoires payées chaque année par l'assuré ; elle est majorée jusqu'à concurrence de 50 % pour les assurés dont le salaire n'atteint pas un minimum fixé annuellement par décret. L'assuré qui bénéficie d'une pension d'invalidité conserve le droit aux soins médi-

caux et pharmaceutiques, pendant les cinq premières années.

Ensuite, il perd le droit à ces prestations. Toutefois, s'il travaille, il subit les retenues légales sur son salaire et recouvre son droit aux prestations maladie. Dans ce cas, la fraction de cotisation normalement affectée à l'assurance-invalidité est portée à son compte individuel d'assurance vieillesse.

Pour l'assuré comptant plus de trente ans d'affiliation, le taux de sa pension est augmentée, jusqu'à concurrence de 50 %, de 1 % du salaire, par année d'assurance en plus de 30, correspondant à 240 jours de travail.

Si l'assuré a été immatriculé après l'âge de 30 ans, la pension de 40 % est réduite de 1/30 par année comprise entre 30 ans et l'âge d'entrée.

Enfin, pour la période transitoire, les assurés qui auront effectué régulièrement chaque année les versements prescrits pourront prétendre à une pension minimum dont le taux a été fixé à 1.000 francs, pour les intéressés justifiant d'au moins six années de versements (chiffre qui est diminué de 100 francs par année au-dessous de 6, sans qu'il puisse descendre au-dessous de 600 francs ou dépasser les deux tiers du salaire de base).

Pour avoir droit au bénéfice de l'assurance-invalidité, l'assuré doit avoir effectué pendant les deux années précédant la maladie un minimum de 480 journées de travail. Il y a deux cas où un assuré reste couvert contre l'invalidité, bien qu'il ne paie plus de cotisations ; l'un est celui de l'assuré en chômage, l'autre est celui où l'assuré fait son service militaire, ou est appelé sous les dra-

peaux. On comprend qu'on ne puisse donner le bénéfice de la pension invalidité dès les premières cotisations payées par un assuré ; on risquerait de voir les non-salariés se sentant atteints rechercher vivement un emploi salarié, pour se faire offrir une pension. D'où la nécessité d'un stage, avant de couvrir le risque invalidité.

c) **ASSURANCE-MATERNITÉ** (art. 9). — Une distinction est à faire au sujet de la maternité entre les avantages qui profitent à la fois à l'assurée et à la femme de l'assuré, et ceux qui profitent seulement à l'assurée. Ce sont des considérations d'ordre financier qui ont fait décider de ne pas donner des avantages plus importants à la femme de l'assuré. L'assurée et la femme de l'assuré, au cours de la grossesse et des six mois qui suivent l'accouchement, bénéficient des prestations en nature (soins médicaux et pharmaceutiques), dans des conditions et limites fixées pour l'assurance-maladie.

D'autre part, l'assurée jouit de plein droit de l'indemnité journalière prévue à l'assurance-maladie pendant les six semaines qui précèdent et les six semaines qui suivent l'accouchement, à condition qu'elle cesse tout travail salarié et qu'elle ait effectué — pendant les trois mois précédant la grossesse — les versements minima prévus pour l'assurance-maladie. L'allocation de prestations en espèces à l'assurée, c'est-à-dire à la femme salariée, est justifiée par ce fait que le repos nécessaire avant et après l'accouchement, la prive d'un salaire, ce qui n'est pas le cas pour la femme de l'assuré, non salariée elle-même.

En dehors de cette période, l'assurée, en cas de maladie, a droit à l'indemnité journalière prévue par l'assu-

rance-maladie, à condition qu'elle ne puisse continuer ou reprendre son travail.

En cas de grossesse pathologique de l'assurée, entraînant application des assurances-maladie et invalidité, l'assurance-maladie court à partir de la constatation de l'état morbide ; et l'assurance invalidité, six mois après l'accouchement.

Les allocations mensuelles d'allaitement sont dues à l'assurée qui allaite son enfant, durant la période d'allaitement et pendant un an au maximum. Au cas où l'assurée ne peut allaiter son enfant, pour cause d'incapacité physique ou physiologique constatée par le médecin, elle peut recevoir des bons de lait dont la valeur ne peut dépasser les 2/3 de la prime de l'allaitement. Le montant de ces allocations est le suivant :

- 100 francs pour chacun des deux premiers mois ;
- 75 francs pour le troisième ;
- 50 francs du quatrième au sixième ;
- 25 francs du septième au neuvième ;
- 15 francs du sixième au douzième.

Pour recevoir l'allocation d'allaitement, l'assurée devra avoir versé 60 cotisations journalières, durant les trois mois précédant l'état de grossesse. Elle devra allaiter complètement son enfant. On peut regretter que la prime d'allaitement n'ait pas été accordée à la femme de l'assuré, car la prime est établie dans l'intérêt de l'enfant beaucoup plus que dans celui de la mère. (Cette allocation faisant partie des mesures de protection de la santé infantile.) La loi prévoit cependant que la première forme de l'augmentation temporaire des presta-

tions d'une caisse en excédent sera l'attribution de primes d'allaitement et de bons de lait aux femmes non assurées des assurés. Le bénéfice de la mesure est donc subordonné à l'existence d'excédents dans les caisses.

L'octroi des prestations pécuniaires accordées aux mères est subordonné à l'observation des prescriptions prévues par la caisse d'assurance, pour les visites périodiques à domicile et la fréquentation régulière des consultations de nourrissons et des consultations maternelles.

La loi n'a pas voulu que l'assuré, qui part au service militaire, perde le bénéfice de l'assurance-maternité, pour sa femme non assurée elle-même. Elle a étendu cette précaution à l'invalidité, au décès et aux majorations pour charges de familles devant s'ajouter à l'une ou à l'autre de ces assurances.

d) **ASSURANCE-VIEILLESSE** (art. 13 à 17). — L'assurance du risque vieillesse existait déjà en France, où elle a été créée par la loi du 5 Avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes ; pour les motifs exposés précédemment, cette loi n'a pas donné les résultats attendus. Les pensions de la loi du 5 Avril 1910, qu'elles soient en cours d'acquisition ou déjà constituées, restent acquises à leurs titulaires, et même dans bien des cas avec amélioration — notamment si elles sont déjà liquidées.

La pension de vieillesse est due à partir du moment où l'assuré atteint l'âge de soixante ans. L'assuré peut obtenir la liquidation anticipée de sa pension à partir de

55 ans, sous condition de vingt-cinq ans de versements, ou en différer la liquidation jusqu'à 65 ans.

Tous les hommes ne vieillissent pas en même temps, et si certains, comme les paysans, demeurent longtemps vigoureux, d'autres au contraire, comme les fondeurs, les verriers, les mineurs, etc., perdent leurs forces de très bonne heure.

Il convient d'éviter d'accorder trop tôt la retraite de vieillesse, car les individus encore en état de travailler et pouvant, grâce aux pensions qu'ils toucheraient, se contenter d'un salaire très minime, viendraient sur le marché du travail concurrencer les jeunes ouvriers non encore munis d'une pension de retraite. Il est cependant intéressant de se rendre compte des effets du différé ou de l'anticipation. On augmente beaucoup une pension de retraite quand on la diffère ; on la diminue beaucoup quand on l'anticipe. Ainsi au taux d'intérêt de 5 %, une rente de 1 franc différée de l'âge de 60 à l'âge 65, est augmentée de 0,7488, donc passe à 1,7488 ; d'où une augmentation de 75 %. A cette augmentation s'ajoute celle qui provient du fait que les cotisations sont versées pendant cinq ans de plus. Si l'on suppose un salaire de 10.000 francs des cotisations de 4 % affectées à la retraite, soit 400 francs, les cotisations versées, entre 60 et 65 ans, donnent une rente de $400 \times 0,7240 = 289,60$. Cette dernière augmentation est petite, par rapport à la première due au différé seul.

La pension de vieillesse est constituée en principe par les propres versements des assurés et par ceux qui sont effectués à leur profit par les employeurs. Toutefois, on a donné aux intéressés une certitude sur le chiffre de

leur pension éventuelle. Une pension minimum leur est garantie, s'ils satisfont aux conditions de versements prévus, c'est-à-dire s'ils effectuent trente années de versements correspondant chacune à un minimum de 240 jours de travail.

Sous réserve de la régularité de son effort de prévoyance, l'assuré sait — et il y a là pour lui une garantie infiniment précieuse — à combien s'élèvera le montant de sa pension.

Le minimum garanti a été fixé à 40 % du salaire moyen annuel résultant des cotisations obligatoires payées chaque année depuis l'âge de 16 ans, avec majoration jusqu'à concurrence de 50 %, quand le salaire est inférieur à un minimum déterminé annuellement par décret. La constitution des pensions est donc basée en partie sur le système de la solidarité.

Par ailleurs, les assurés du régime transitoire ayant effectué, chaque année, les versements prescrits, auront droit à une pension réduite qui ne pourra pas être inférieure à un minimum de 600 francs. Ce droit est accordé aux assurés, âgés de 55 à 60 ans, au moment de la mise en vigueur de la loi et ayant cotisé au moins pendant cinq ans.

Dans une assurance essentiellement familiale, on ne saurait limiter l'effort de prévoyance de l'assuré à ses propres besoins et ne pas donner satisfaction à sa légitime préoccupation de laisser aux siens un petit patrimoine après son décès. Les assurés peuvent donc effectuer leurs versements, soit à capital aliéné, soit à capital réservé, à la condition que la rente à capital réservé subisse automatiquement la réduction qu'entraîne la stipu-

lation de réserve du capital. Le versement à capital aliéné est de règle, sauf volonté contraire formellement exprimée. En outre, l'assuré qui fait ses versements à capital réservé peut demander, à toute époque, leur aliénation.

Il se peut que l'assuré, arrivé à l'âge de la retraite, préfère recevoir le capital de la rente viagère, au lieu d'une pension, pour l'employer à l'achat d'une terre ou d'une maison, par exemple. Cette faculté lui est accordée sous certaines garanties. Il faut éviter, en effet, qu'un capital assez important, fruit de toute une vie de labeur et de prévoyance, ne soit englouti dans une opération malheureuse et que l'assuré ne devienne alors à la charge de l'assistance. Il ne faut pas non plus, en donnant aux intéressés de trop grandes facilités, gêner le fonctionnement régulier des caisses, en les obligeant à réaliser dans des moments défavorables des sommes importantes.

La terre, ou l'habitation ainsi acquise, deviendra inaliénable et insaisissable, dans les conditions déterminées par la législation sur la constitution d'un bien de famille insaisissable ; mais ce emploi est subordonné à l'acceptation de la caisse d'assurance qui en assure le contrôle, et en outre, il ne peut porter que sur le surplus du capital nécessaire pour garantir à l'assuré une retraite dont le montant a été fixé à 1.000 francs.

D'autre part, l'assuré ayant effectué ses versements à capital aliéné, peut demander la reversibilité de la moitié de sa pension sur la tête de son conjoint. L'option doit être antérieure à la liquidation et elle est définitive. Le conjoint ne peut en réclamer le bénéfice qu'à partir de 55 ans.

Jusqu'à présent, dans la loi française d'assurance sur la vieillesse, on n'avait pas prévu de rentes réversibles sur la tête de la veuve. Seule, la réserve des versements était autorisée. Cette innovation paraît intéressante.

Le retraité peut renoncer à une partie de sa pension, pour acquérir un bien de famille ou pour permettre à son conjoint de toucher, après sa mort, une partie de la rente dont il bénéficiait lui-même.

Si, pour avoir une idée des choses, on ouvre le tarif des Rentes immédiates de la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse, taux 5 %, édition 1922, on constate :

1° Qu'une rente de 100 francs sur une tête âgée de 60 ans coûte 962 fr. 38.

2° Qu'une rente de 100 francs sur une tête de 60 ans, mais réversible pour moitié sur une tête de 5 ans plus jeune, coûte 1.117 fr. 01.

Donc, avec 100 francs de rente sur sa tête, un retraité pourra acheter une rente de : $100 \times 962,38 : 1.117,01 = 86,16$ sur sa tête encore, mais réversible pour moitié sur la tête de sa femme de cinq ans plus jeune. Ce chiffre de 86,16 changera naturellement un peu, lorsque la différence d'âge sera autre que cinq ans.

e) **ASSURANCE-DÉCÈS** (art. 19). — Les ayants-droit de l'assuré qui a régulièrement cotisé pendant l'année précédant son décès, bénéficient d'une allocation fixée à 20 % du salaire moyen résultant des cotisations obligatoires, versées depuis l'âge de 16 ans. Elle ne peut être inférieure à 1.000 francs, ni dépasser les deux tiers du salaire moyen annuel du décédé. La loi précise « dé-

cès de l'assuré » ; il ne s'agit donc pas du décès du pensionné, sauf si celui-ci est en même temps assuré, ce qui peut se présenter pour l'invalidé. Le salaire moyen servant de base pour le calcul de l'allocation, est celui de l'assurance-invalidité. Il serait plus simple de prendre le salaire moyen de l'assuré de l'année précédente, que la caisse-maladie-décès connaît, puisque c'est sur lui qu'on paie l'indemnité maladie.

Les ayants-droit à l'allocation sont énumérés limitativement, et cette limitation n'est pas justifiée.

f) **CHARGES DE FAMILLE** (art. 20). — L'assurance sociale est essentiellement familiale ; elle vise à la protection de cette cellule sociale. Aussi voyons-nous les soins médicaux, chirurgicaux, médicaments et traitements spéciaux accordés pendant six mois au conjoint de l'assuré et à ses enfants non salariés de moins de 16 ans. La femme de l'assuré bénéficie des mêmes prestations, au cours de la grossesse et des six mois qui suivent l'accouchement.

En outre, des majorations d'allocation ou de pension sont accordées à l'assuré qui a des enfants à sa charge, en cas de maladie, d'invalidité, de grossesse ou de décès. Les majorations sont par enfant :

- de 0,50 pour l'allocation journalière ;
- de 100 francs par an pour la pension d'invalidité ;
- de 100 francs par an pour le capital au décès.

Le système prévu par la loi constitue, bien qu'assez complet dans ses principes, plutôt une indication nette du désir du législateur, que des majorations en rapport avec l'importance des charges.

Par ailleurs, l'octroi de pensions d'orphelins s'élevant à 90 francs par an et par enfant bénéficiaire, est également prévu en faveur de tous les enfants d'un assuré ou d'une assurée, orpheline de père et de mère, âgés de moins de 13 ans ; et des veuves d'assurés, ayant au moins 3 enfants vivants de moins de 13 ans, pour chacun de leurs enfants de moins de 13 enfants au delà du 2^e.

Les enfants de moins de 16 ans sont assimilés aux enfants de moins de 13 ans, lorsqu'ils sont en apprentissage ou poursuivent leurs études, ou lorsqu'ils sont infirmes, ou atteints d'une maladie incurable, à moins qu'ils ne soient hospitalisés aux frais de l'Etat, du département ou de la commune. Dans plusieurs législations étrangères, lorsque l'assuré meurt, laissant soit une femme incapable de travailler, soit des enfants trop jeunes pour gagner leur vie, on donne à cette veuve ou à ces enfants une pension ; c'est ce qu'on appelle « l'assurance des survivants ». Mais dans la loi française, les pensions de vieillesse et d'invalidité sont beaucoup plus élevées que dans les législations étrangères où, de plus, la retraite est en général à 65 ans, au lieu de 60 ans, de sorte qu'au point de vue financier, il n'a pas été possible d'instituer une « assurance des survivants ».

Néanmoins, la pension des orphelins prévue dans une loi d'assurances sociales est une innovation des plus généreuses, puisqu'elle s'adresse à une catégorie d'enfants d'assurés particulièrement intéressants. Bien que les prestations accordées soient modestes, il est précieux, pour l'avenir, que le principe en ait été retenu. (A remarquer cependant que la loi du 11 juillet 1925 en fait déjà bénéficier les orphelins des ouvriers mineurs.)

g) **GARANTIE CHOMAGE** (art. 21 à 25). — Les assurés obligatoires de nationalité française bénéficient d'une garantie de chômage involontaire par manque de travail. Cette garantie assure aux intéressés, pour une durée maximum de trois mois, par période de douze mois, le versement des cotisations, calculées sur le salaire moyen de la dernière année, à condition qu'ils comptent — immédiatement avant la période de chômage — une année entière d'affiliation ininterrompue à l'assurance et qu'ils aient effectué régulièrement le versement des cotisations prévues par la loi. Les cotisations d'assurance ainsi acquittées pour les chômeurs sont couvertes à l'aide d'un prélèvement de 1 % sur la double contribution ouvrière et patronale.

Grâce à cette garantie, l'assuré est maintenu dans ses droits à l'assurance, pendant une période de six mois ; il ne risque pas de se voir opposer les clauses de déchéance, alors que sa situation lui rend le bénéfice de l'assurance plus précieux encore. Toutefois, à partir du troisième mois, les prestations auxquelles il peut avoir droit, sont réduites de moitié. « Dans le risque chômage, il ne
« s'agit pas d'un risque physique ou d'un risque social,
« pour lequel il est possible d'établir des prévisions,
« mais d'un risque économique qui n'est soumis à au-
« cune règle et ne peut faire l'objet d'aucune estimation
« d'actuaire. Par sa nature mobile, imprévue, insaisissable, en quelque sorte, aux calculs actuariels, le risque
« du chômage reste entièrement distinct de ceux que la
« loi se propose de couvrir. Mobile et instable, comme
« les conditions mêmes de la vie économique, la lutte
« contre le chômage appartient davantage à un plan

« d'organisation de la production qu'à un système d'assurances. » (1).

Cependant une loi complète d'assurance sociale doit non seulement protéger le travailleur et les siens dans leur personne physique, mais doit aussi le prémunir contre les éventualités économiques. Il y a tout lieu d'espérer que les dispositions insérées dans la loi constituent pour plus tard l'amorce d'une assurance-chômage qui, financièrement, ne peut pas trouver sa place dans les cotisations actuellement envisagées. L'organisation d'une assurance complète contre le chômage nécessitera une loi spéciale.

§ II. — *Ressources.*

L'assurance obligatoire n'a pas pour but seulement d'indemniser, mais de « réparer », et même de prévenir, d'assurer dans toute la mesure du possible une fonction qui dépasse de beaucoup les intérêts individuels et qui lui confère, à certains égards, le caractère d'un service public.

On comprend, dans ces conditions, que les législations fassent appel pour la constitution des ressources non seulement aux assurés, sujets du risque matériel, mais aux employeurs, et même à la collectivité nationale intéressée directement, suivant le principe dit de la triple contribution.

Pour l'assurance obligatoire, le principe de la contri-

(1) Duroux. Débats parlementaires, Sénat, séance du 10 juin 1927 (J. O. du 11 juin 1927, page 554).

bution proportionnelle a été admis, ainsi que celui de l'égalité de la participation patronale et ouvrière.

L'égalité entre les contributions ouvrières et patronales semble nécessaire. « Je veux, disait M. MONIS (M. MONIS, Sénat, séance du 10-12-09, «J. O.» du 11-12-09, p. 1058), l'égalité du patron et de l'ouvrier, dans la cotisation. Je la veux, pour la valeur morale d'un pareil geste fait en commun ; je la veux aussi pour le frein, pour la sécurité que nous y trouverons dans l'avenir. Pour les mêmes motifs, je veux également que ces deux cotisations soient prises ensemble, soient fécondées par le même système, portée l'une et l'autre au minimum de production. Cela paraît téméraire en apparence ; en réalité c'est un acte de sagesse, de patriotisme et de prudence financière. »

On peut se demander sur quelle base il faut s'appuyer pour déterminer la quotité du versement ouvrier. Veut-on assurer aux individus le strict nécessaire à leur existence ou, en leur demandant une contribution proportionnelle à leur salaire, une situation en rapport avec leur genre de vie ? Ce système, déjà prévu en 1906, paraît être le plus juste, puisque chacun participe aux charges de l'assurance, en raison même de ses forces contributives. Pourtant il existe des salaires de misère, sur lesquels on ne peut raisonnablement effectuer qu'un prélèvement très minime. Des propositions ont été faites, en vue de dégrever les plus faibles salaires et de demander aux autres une contribution inversement proportionnelle, mais que de difficultés ne rencontrerait-on pas, dans la patrie, à modifier la proportion, lors de

chaque changement de salaire ! D'autre part, le recouvrement purement proportionnel au salaire, effectué même par voie de précompte, n'est pas aussi simple qu'il apparaît a priori ; c'est ce qui explique les sanctions prévues par le législateur et la mise en jeu de la responsabilité de l'employeur.

Le législateur allemand a cherché à atténuer la proportionnalité en établissant un petit nombre de classes de salaires et en décidant qu'une même cotisation serait prélevée par classe.

Ce système a l'inconvénient d'empêcher le passage des ouvriers d'une classe dans une autre et de restreindre les augmentations de salaires, la contribution patronale croissant plus que proportionnellement à l'augmentation du salaire accordé. En outre, l'instabilité monétaire en a montré les inconvénients graves dans les pays où il était en pratique (Allemagne, Autriche). Même dans un pays à monnaie stable, la simple variation de salaires suffit à bouleverser souvent la répartition des assurés en classes. Des classes de salaires établissent des moyennes et celles-ci donnent l'impression de répondre assez mal à l'esprit de justice. La proportionnalité basée sur un pourcentage apparaît, en cas de crise monétaire ou de mobilité des salaires, comme devant donner le plus de sécurité tant aux assurés eux-mêmes qu'aux caisses.

Le système de la contribution unique pour tous, tout en offrant l'avantage d'une grande simplicité, paraît moins équitable que celui de la proportionnalité. En outre, en fixant la contribution à un taux assez faible pour pouvoir être supportée par tous les salariés, même les

moins favorisés, on fait disparaître la solidarité qui veut que chacun contribue, proportionnellement à ses moyens, au bon fonctionnement de l'assurance sociale, — les riches paient pour les pauvres, les forts pour les faibles.

L'article 2 de la loi du 5 Avril 1928 a fixé cette contribution à 10 % du montant global des salaires, jusqu'à concurrence du maximum de 15.000 frs, 5 % à la charge de l'assuré et 5 % à la charge de l'employeur.

La contribution de l'assuré est retenue au moment de la paye au moins une fois par mois par l'employeur et versée, avec sa cotisation propre, dans les dix premiers jours de chaque mois. Cependant, pour certaines professions agricoles, le versement pourra s'effectuer trimestriellement.

Le principe d'égalité des deux contributions présente l'avantage d'exclure pour l'avenir tout arbitraire législatif ; c'est un élément d'ordre.

L'organisation financière de l'assurance facultative est tout à fait indépendante de celle de l'assurance obligatoire. Dans une assurance facultative, ce sont surtout les « mauvais risques » qui s'assurent. La loi des retraites ouvrières et paysannes du 5 avril 1910 qui en fait n'est pas obligatoire, en est un exemple ; se sont surtout soumis à la loi les travailleurs âgés, appelés à bénéficier presque immédiatement d'une retraite majorée par l'Etat, sans avoir eu à fournir un long effort de prévoyance. Si l'assurance facultative comportait pour ses bénéficiaires les mêmes avantages que l'assurance obligatoire, elle serait déficitaire ; les mauvais risques n'étant pas compensés par les bons comme dans l'assurance

obligatoire. L'assurance facultative n'accorde à ses adhérents que des avantages en rapport avec l'importance du risque et de la prime payée. D'autre part, il a paru inacceptable de réaliser l'équilibre financier de l'assurance facultative, grâce aux cotisations des obligatoires. Ces assurés facultatifs fixent eux-mêmes leur cotisation, entre 5 et 10 % de leur gain annuel, sans que toutefois le montant de leur cotisation annuelle puisse être inférieur à 300 francs. Ils peuvent s'assurer pour la totalité ou une partie seulement des risques garantis par la loi. Les tarifs de prestations sont établis d'après l'âge d'entrée dans l'assurance et le montant des cotisations — un prélèvement de 10 % sur le quantum des cotisations est versé au fonds de majoration et de solidarité. Il est destiné à majorer le capital au décès ainsi que les rentes d'invalidité et de vieillesse. Les majorations pour charges de famille sont accordées aux assurés facultatifs, dans les mêmes conditions qu'aux assurés obligatoires ; elles sont imputées à un compte spécial du fonds de majoration et de solidarité. Les deux assurances (obligatoire et facultative), quoique indépendantes, ont néanmoins des liens entre elles et les assurés peuvent passer de l'une à l'autre.

L'assurance facultative a ainsi un caractère individualiste très prononcé ; elle se plie aux convenances, aux ressources et aux besoins des intéressés pour le choix des risques et le montant des prestations. La loi admet en outre une assurance facultative spéciale concernant les femmes non salariées des assurés.

Le législateur a écarté de l'Etat tout aléa financier pouvant résulter du fonctionnement des assurances so-

ciales et a limité sa participation. Il y a une cloison étanche entre le budget de l'assurance et le trésor public. L'institution des assurances sociales doit s'équilibrer d'elle-même. Les ressources extraordinaires à provenir de l'Etat sont limitées : 1° au montant des crédits inscrits en 1926 au budget pour les retraites ouvrières et paysannes ; 2° au versement de la moitié des économies réalisées sur la moyenne des crédits inscrits pour faire face aux dépenses d'assistance publique, pendant les cinq années précédant celle où la loi entrera en application. Toutefois, les allocations et bonifications viagères accordées par l'Etat aux pensionnés des retraites ouvrières, ayant été doublées en 1926, c'est une dotation supplémentaire de plus de 100 millions versée par la collectivité. Cependant ces allocations ont été triplées depuis et le supplément de dépense est imputé sur le fonds de majoration et de solidarité. Les sacrifices de l'Etat sont donc de prime abord nettement limités ; de plus l'Etat ne court pas le risque d'être sollicité de toutes parts, puisqu'il n'intervient jamais auprès des organismes d'assurances eux-mêmes, mais auprès d'un organisme supérieur, le Fonds de majoration et de solidarité. Si l'on examine de plus près cette question, on s'aperçoit que l'Etat ne trouve dans la loi nouvelle aucune charge supplémentaire et que même, il devra en résulter pour lui des économies appréciables. En outre, une disposition de l'article 33 de la loi sauvegarde les intérêts du Trésor et ne garantit les prestations prévues que dans la limite des ressources. De plus, en cas de nécessité, un décret rendu en Conseil d'Etat sur la proposition des Ministres du Travail et des Finances et après avis du Con-

seil Supérieur des assurances sociales, peut réduire, pour une durée déterminée, le taux des prestations, dans la limite de 10 % et augmenter chacune des contributions ouvrière et patronale, jusqu'à concurrence d'un maximum de 1 % du salaire. C'est là pour l'avenir une garantie fondamentale qui assure l'Etat contre toute défaillance de l'institution. Celle-ci devra se tenir constamment en éveil, équilibrer rigoureusement son budget et ajuster son économie aux résultats de l'expérience et aux conditions économiques, car le Trésor, ne pourra en aucun cas être mis à contribution.

Au début, les contributions de l'Etat seront absorbées par les dépenses des retraites ouvrières ; mais elles demeureront constantes, alors que les charges iront en diminuant. La première année, la contribution de l'Etat aux Assurances Sociales sera nulle ; elle représentera plus de 80 millions après 5 ans, plus de 172 millions dans 10 ans, de 298 millions dans 20 ans, et à partir de la 35^e année, cette contribution atteindra chaque année environ 354 millions.

Ainsi, avec l'assurance sociale obligatoire, l'intervention de l'Etat n'apparaît plus qu'à titre subsidiaire et collectif. La ressource principale de l'assurance sociale provient d'un prélèvement sur le salaire, que celui-ci soit demandé au patron ou à l'ouvrier.

L'Etat n'a plus à veiller à ce que chaque assuré reçoive une somme suffisante, pour faire face à ses besoins essentiels, ni à bonifier la retraite par un supplément de pension, ni même à encourager les assurés par un mode quelconque de majoration de leurs versements.

Le système de l'allocation par l'Etat d'une somme fixe à chaque assuré, admis par la loi du 5 avril 1910, en faveur des assurés obligatoires, est abandonné. Il en est de même de celui de la majoration directe des versements, adopté par cette même loi, pour les assurés facultatifs.

Comment ces ressources seront-elles mises en œuvre par l'assurance ? Suivant que celle-ci en fera une application immédiate ou qu'elle conservera des sommes regues, en vue d'un emploi ultérieur, elle fonctionnera suivant le régime de la répartition ou celui de la capitalisation.

Dans la répartition, le montant des cotisations perçues est réparti immédiatement entre les bénéficiaires ; tandis que dans la capitalisation, il est mis en réserve, puis placé d'une manière productive, pour être ensuite attribué, avec ses intérêts composés, aux cotisants atteints par les risques.

La répartition est un système qui se suffit à lui-même chaque année ; tandis que la capitalisation doit s'étendre sur une très longue période, afin de pouvoir bénéficier des intérêts composés des capitaux recueillis et des cotisations des assurés qui meurent avant la réalisation du risque.

Dans l'un et l'autre cas, il s'agit de rendre insensibles en les répartissant sur un grand nombre de têtes, les conséquences matérielles souvent ruineuses pour un seul des différents risques : « C'est, a dit M. CHAUFTON, la « compensation des effets du hasard par la Mutualité « organisée suivant les lois de la statistique, c'est-à-dire,

« suivant les lois numériques qui régissent le cours
« des choses. » La plupart des risques sont imprévus et
irréguliers dans leurs manifestations; l'assurance les dé-
pouille de cette irrégularité par l'association d'un grand
nombre d'hommes qui permet, grâce à la statistique,
l'application du calcul des probabilités.

CONCLUSION

Cet exposé succinct des dispositions de la loi française et des législations étrangères va nous permettre de rechercher dans une II^e partie, le système financier (répartition, capitalisation ou systèmes mixtes) suivant lequel les caisses d'assurances peuvent être appelées à fonctionner, dans une III^e partie, le fonctionnement pratique de la loi au point de vue technique et dans une IV^e partie, les garanties de son fonctionnement.

Avant d'exposer cette II^e partie, il avait paru indispensable de rappeler les diverses conceptions d'assurance sociale, afin de préciser leur effet sur les systèmes financiers et de marquer leur évolution non seulement à travers les âges, mais aussi au milieu des législations différentes. Nous sommes heureux de constater que la France ait pu réaliser une œuvre admirable qui la situe en avant des autres nations dans la voie du progrès social. Notre loi des assurances sociales est en effet, la plus complète et la plus humaine. Nous profitons, il est vrai de l'expérience étrangère ; mais la loi a su coordonner, unifier l'ensemble épars de nos lois sociales en un faisceau harmonieux qui saura donner plus de clarté et de sécurité à celui qui travaille et qui souffre.

DEUXIÈME PARTIE

RECHERCHE
D'UN SYSTÈME FINANCIER

LIVRE I

LA RÉPARTITION

CHAPITRE I

PRINCIPE ET ELEMENTS FONDAMENTAUX DE LA REPARTITION

SECTION I. — DÉFINITION

La répartition est un système de prévoyance et d'assurance qui se suffit à lui-même chaque année.

Le montant des cotisations perçues est réparti entre les bénéficiaires ; ces cotisations pouvant provenir ou des versements des assurés, ou des contributions patronales, ou encore être constituées par l'ensemble de ces versements et de ces contributions. Ce qui est reçu au cours de l'année sous forme de cotisations, est réparti dans l'année, sous forme d'indemnités journalières, de secours médicaux et pharmaceutiques, et en cas de décès,

d'allocations en espèces à leurs ayants-droit ; la totalité des versements est employée à couvrir les charges de l'assurance, au fur et à mesure de leur échéance.

C'est un système simple et pratique dont les bienfaits sont immédiats ; pas de capitaux à gérer, pas de placements, à part ceux qui consistent à ne pas laisser improductifs les capitaux disponibles pendant de courtes périodes de quelques semaines ou de quelque mois.

Il peut affecter deux modalités ; dans la première, le montant de la cotisation est fixé par la loi et le total des versements est distribué chaque année aux assurés. Si donc le nombre des cotisants et celui des ayants droit varie dans l'année, les prestations versées changent également à chaque exercice.

Dans la deuxième modalité, la loi fixe le montant des prestations dues. Alors en cas de modifications du nombre des ayants droit et de celui des cotisants, c'est la cotisation qui varie.

Si l'on suppose une caisse de retraite basée sur la répartition qui, en vue de payer des pensions aux assurés âgés de plus de 60 ans, reçoit des cotisations des individus de 15 à 59 ans, le système fonctionnera comme suit : dans le premier cas, on demandera à tous les cotisants une somme déterminée, un franc, par exemple, dont on répartira le produit entre tous les assurés ayant atteint l'âge de 60 ans. Comme en réalité le nombre des cotisants, pas plus que le nombre des pensionnés, n'est jamais absolument le même, le montant de la pension variera d'année en année.

Par contre, avec le deuxième procédé qui attribue une pension fixe à tous les assurés de 60 ans et plus, on ré-

partira le montant des cotisations nécessaires au paiement de ces pensions entre tous les individus de 15 à 59 ans, afin d'obtenir le montant de la contribution à demander à chacun.

Suivant le procédé admis pour son fonctionnement, un régime de répartition entraîne, en principe, chaque année, la variation soit du chiffre des prestations, soit du chiffre des cotisations. Mais il convient de remarquer qu'en fait, lorsqu'il s'agit d'une loi d'assurances sociales qui s'applique obligatoirement à tous les citoyens, les groupes d'individus à chaque âge se succèdent normalement tous les ans avec le même effectif, de telle sorte que la contribution peut demeurer identique aussi bien que les prestations, au moins dans un pays comme la France, où la population reste stable.

Dans ce système, il faut avoir soin d'assurer un rapport étroit entre les recettes et les dépenses, c'est-à-dire de fixer les prestations en proportion des cotisations payées. Il convient toutefois, par prudence, de constituer une réserve pour établir l'équilibre entre les exercices successifs ; pour cela, il suffit de majorer légèrement les cotisations reçues chaque année, par rapport aux prestations versées au cours de la même année. Grâce à ce fonds de réserve, la répartition se trouve stabilisée.

Cependant il convient d'observer que si, en période normale, alors que les effectifs (cotisants et prestataires) sont à peu près constants, le système de la répartition paraît d'une application extrêmement simple, il en est différemment pour les pensions payées, pendant la période transitoire de l'application d'une loi d'assurance sociale. Pendant cette période, en effet, le nombre des

cotisants est stable et celui des pensionnés va sans cesse en augmentant.

Ainsi à la première année, le nombre des ayants-droit à pension ne comprend que les assurés qui ont atteint l'âge de 60 ans, au cours de l'année ; à la deuxième année, l'effectif des pensionnés se composera des survivants de la première promotion, augmentés des cotisants qui eux-mêmes auront atteint l'âge de 60 ans pendant ladite année ; et ainsi de suite d'année en année, jusqu'à ce qu'on parvienne à un état constant qui n'est atteint que vers la 40^e année de fonctionnement.

Si donc on suppose un versement de 1 franc par chaque cotisant de 15 à 59 ans, la totalité de la cotisation de la 1^{re} année sera répartie intégralement entre les pensionnés de la première promotion. Or, à la 2^e année, le nombre des cotisants et le taux des cotisations étant constants, le montant des versements sera égal à celui de la première année, tandis que la répartition se faisant sur un plus grand nombre de pensionnés, la somme reçue par chacun d'eux sera inférieure à celle qui a été distribuée l'année précédente aux pensionnés de la première promotion. Il en sera ainsi, d'année en année, jusqu'à ce que l'état constant soit atteint.

CHAPITRE II

VALEUR DU SYSTEME DE LA REPARTITION

SECTION I. — SES INCONVÉNIENTS

De cet exposé succinct, il ressort que ce système appliqué à la période transitoire de l'assurance vieillesse, est du domaine de la théorie et qu'il ne peut guère être adopté dans la pratique, tout au moins dans un système d'assurances sociales. On ne comprendrait pas pourquoi des pensions élevées seraient données au début et que celles-ci seraient constamment réduites d'année en année, précisément au moment où les pensionnés devenant plus vieux, auraient plus besoin de secours.

Par ailleurs, au point de vue de l'équité, il est inadmissible de faire participer les jeunes ouvriers à la formation de la retraite des ouvriers de 60 ans et plus, n'ayant jamais effectué aucun versement, alors que ces

jeunes ouvriers, devenus vieillards, auraient une retraite d'autant plus faible qu'ils auraient versé plus longtemps.

On est alors amené à demander des cotisations croissantes d'année en année, pour aboutir à la cotisation du régime permanent, ou exiger des cotisations constantes pendant une période de dix années par exemple et tous les dix ans les augmenter, jusqu'au moment où l'on atteindrait la cotisation annuelle définitive. La première de ces méthodes a été préconisée pour le fonctionnement de l'assurance-accidents en Allemagne; le calcul a montré que la période d'équilibre ne serait pas atteinte, avant quarante ans environ.

Supposons que l'on veuille servir une pension de 100 frs aux assurés qui atteignent l'âge de 60 ans au cours de l'année, on répartit la somme nécessaire entre tous les cotisants et chacun d'eux doit verser une cotisation d'un taux déterminé. La 2^e année, la pension de 100 frs sera due aux survivants de la promotion précédente et aux individus qui auront atteint 60 ans au cours de cette même année; la somme nécessaire au paiement des pensions sera par rapport à celle de la première année, majorée du montant à payer aux survivants de la première promotion, le nombre des cotisants étant constant, le taux de la cotisation à verser se trouvera majoré par rapport à celui fixé l'année précédente. Cette situation se renouvellera d'année en année, jusqu'à ce que le régime permanent soit atteint, c'est-à-dire lorsque l'ensemble des retraités se trouvera composé d'individus de tous âges, de 60 ans à l'âge limite. Ainsi appliqué à l'assurance vieillesse, le système de la répartition, qui se présente a priori sous l'aspect le plus engageant, arrive-t-

il rapidement à faire apparaître, à côté de l'inconvénient de l'instabilité, un autre vice essentiel, celui de la cherté.

Les inconvénients du régime de répartition dans l'assurance vieillesse proviennent de ce fait : tandis que les ressources qui alimentent le fonds commun sont toujours les mêmes, les dépenses au contraire, croissent pendant une longue période, avec l'augmentation du nombre des assurés arrivant à l'âge de la retraite, de telle sorte que la retraite allouée, très large au début, se réduit chaque année, jusqu'à un chiffre insuffisant...

Mais ces inconvénients disparaissent, lorsque le régime s'applique à des assurances dont les opérations ne s'échelonnent pas sur une longue période ; tel est le cas de l'assurance maladie, de l'assurance maternité et de l'assurance en cas de décès prématuré. Limitées dans le temps, les opérations qu'elles embrassent, s'équilibrent au cours de ce temps. Les dépenses de ces assurances sont annuellement réparties entre tous les bénéficiaires. Toutefois, comme les prestations en nature (soins médicaux et pharmaceutiques) entraînent la même dépense par tête, quelle que soit la rémunération des bénéficiaires, il ne peut être question de prélever uniformément sur des cotisations proportionnelles aux salaires, une somme fixe, égale à la prime nécessaire, pour couvrir les prestations en nature. Cette dépense doit se répartir sur la masse des assurés, les salariés à rémunération élevée venant ainsi en aide aux petits salariés.

Cependant malgré les inconvénients signalés ci-dessus, la répartition appliquée à l'assurance vieillesse possède des partisans ardents et convaincus. C'est en pre-

mier lieu pour la raison que le système en est très simple. Il liquide annuellement les opérations, en payant chaque année les prestations dues avec le produit des cotisations versées par les participants valides ; ceux qui versent, payent ceux qui reçoivent ; les jeunes ouvriers viennent en aide aux vieillards, en attendant que, devenus — eux aussi — vieux ou invalides, ils soient secourus à leur tour. Il s'établit par là une solidarité dans le présent et l'avenir, entre les générations successives. C'est l'ensemble d'une génération qui paie pour l'ensemble d'une autre ; c'est la masse ouvrière qui, en tant que collectivité, cotise fraternellement, pour assurer l'existence de ceux atteints pour les risques sociaux.

Il paraît donc y avoir là, au premier abord une belle application d'une des plus nobles devises de la Révolution. Aussi a-t-on demandé qu'il soit fait face aux charges de l'assurance par une contribution de la collectivité, c'est-à-dire par l'impôt qui deviendrait ainsi le moyen normal de mettre en œuvre la solidarité nationale.

SECTION II. — SES DANGERS

Il faut se défier des solutions simples, lorsqu'il s'agit de questions complexes. Indépendamment des inconvénients qui sont inhérents au principe même de la répartition, le système a le vice originel, — à défaut de la majoration progressive des cotisations jusqu'à l'accession du régime constant, — de se servir de l'impôt comme d'un moyen social, parce qu'il est impuissant à assurer la

fixité de la retraite sans l'intervention financière de l'Etat et qu'une fois cette intervention admise, le législateur se trouverait peu à peu amené, par une sorte d'engrenage, à majorer constamment le montant de son intervention. « Le système de la répartition, disait bien
« justement M. CAILLAUX, aboutirait à la mise à la charge de l'Etat de l'intégralité des retraites. Comment
« l'Etat parviendrait-il à en assurer le service ? Par
« l'impôt, naturellement. Et vous voyez nettement où
« vous entraînera la tendance naturelle à l'élévation
« continue du quantum des retraites et à l'abaissement
« de la limite d'âge. Vous serez obligés de demander
« aux contribuables des sacrifices de plus en plus lourds,
« et vous ferez ainsi de l'impôt — non plus la contribution exigée de chaque citoyen pour sa part dans les
« dépenses — mais un moyen de répartir les richesses,
« un instrument de nivellement social. »

Si la cotisation payée est un impôt, elle ne crée pas d'ailleurs un lien de droit entre l'individu et la caisse, elle ne constitue pas une prime d'assurance au sens technique du mot. C'est la participation de l'ensemble des citoyens ou d'une catégorie de citoyens aux dépenses d'un service public qui est celui de la retraite, et comme ce ne sont pas seulement ceux qui payent qui bénéficient des sommes qu'ils ont eux-mêmes versées, on doit en déduire que ce service public de retraite n'est au fond qu'un service d'assistance : il n'y a donc pas lieu d'y insister.

Si on examine en théorie même ce régime ou ceux qui en dérivent, on doit en tous cas reconnaître qu'on le

pare en vain du nom de système de prévoyance ; il est la négation même de la prévoyance ; en attribuant une retraite à tout vieillard sans avoir provoqué de lui un effort suffisant, sans l'avoir associé pendant une période prolongée à la formation de sa retraite, on risque de paralyser à tout jamais l'esprit d'épargne qui fait la force de notre pays.

La répartition présente encore d'autres dangers. Il y a bien, à l'inverse du régime de l'impôt, un rapport certain entre l'allocation de la retraite et le versement des cotisations, et l'individu qui paie sa cotisation, acquiert bien un droit réel à une retraite ou à une partie de retraite. Mais, pour garantir cette retraite, la caisse de répartition ne possède d'autre actif que l'engagement qui peut être pris par les générations successives de venir elles-mêmes verser leurs cotisations ; il faut donc que ces générations soient liées les unes aux autres par une sorte de lien indestructible qui est l'obligation. Pour que la caisse de répartition s'alimente, il faut en effet avoir la certitude de pouvoir faire rentrer les cotisations ; il est dès lors indispensable d'astreindre à l'obligation tous les individus auxquels on veut appliquer ce système.

Qu'advierait-il si le nombre des assurés venait à diminuer ou à s'éteindre ? Les dépenses ne pourraient plus équilibrer les recettes ; celles-ci finiraient même par s'annuler et entraîneraient la disparition correspondante des pensions dues. C'est là un grave danger qui met en péril l'existence même du système.

SECTION III. — SA SUBORDINATION A L'OBLIGATION

La répartition ne peut donc se concevoir que sous un régime d'obligation, à moins toutefois que la caisse de répartition ne s'engage à payer des retraites qu'autant qu'il y aurait des ressources suffisantes, le droit des individus devant être limité aux espèces en caisse. C'est le système en vigueur dans les sociétés de secours mutuels, fondées sous le régime du fonds commun inaliénable et aussi celui en usage dans quelques autres sociétés, comme celle du franc au décès, où le sociétaire s'engage bien à payer régulièrement ses cotisations, mais où la société n'est tenue de donner des pensions que dans la mesure des disponibilités résultant du décès des précédents retraités.

A la base d'un véritable régime d'assurance sociale, il est indispensable de faire figurer des droits pour les cotisants à qui on impose des obligations. Or, par lui-même le régime de la répartition ne peut garantir ces droits. Les cotisations reçues chaque année étant immédiatement réparties en prestations, le pensionné, l'invalidé, n'a aucune certitude que sa retraite lui sera continuée ; le cotisant n'a aucun gage, qu'après avoir versé pendant 30 ou 40 ans, pour alimenter la pension des plus âgés que lui, il y aura, au moment de la réalisation du risque, assez de jeunes, pour la lui payer à son tour.

Evidemment avec un régime d'assurance obligatoire, il y a tout lieu d'espérer qu'il en sera ainsi. Mais, si une évolution se produisant dans des esprits impose à l'opinion publique un nouveau mode de retraite ou qu'il sur-

vienne seulement une diminution dans la population, qui donc paiera ceux qui, arrivés au seuil de la vieillesse, auront eux-mêmes cotisé pendant toute leur vie active ?

La caisse de répartition s'emplit chaque année et son contenu en est aussitôt réparti entre les bénéficiaires prévus par la loi. Etant donné que toute œuvre humaine est essentiellement sujette à changements, on peut se demander dans quelle mesure des modifications peuvent être apportées, dans l'avenir, à un tel système. Peut-on lui substituer la capitalisation ? La chose apparaît presque impossible. Pour les nouveaux admis qui commenceront à verser au moment de cette réalisation, aucune difficulté n'est à prévoir ; mais pour ceux qui auront versé pendant de longues années, trente ans par exemple, et qui comptent sur la retraite, comment faire ? Peu leur importe la modification survenue, le système en vigueur les laisse indifférents ; ce qui les intéresse, c'est l'allocation promise, pour l'obtention de laquelle ils ont effectué des versements. Cette allocation leur est due et on doit la leur payer. L'Etat devra alors se substituer à la caisse d'assurance ; les sommes à verser seront demandées aux contribuables ; c'est le recours inévitable à l'impôt ! C'est la génération future qui supportera les défauts du système adopté par la génération présente.

SECTION IV. — IMPOSSIBILITÉ DE SA SUBSTITUTION

Du fait des charges qui en résulteraient pour la collectivité, la répartition rend impossible la substitution d'un

autre système de prévoyance à celui de la retraite. A défaut de réserves mathématiques, l'Etat serait amené à tenir les engagements pris et en raison du grand nombre d'ayants-droit, (il s'agit de sommes considérables) aucun budget ne pourrait en supporter la charge.

A titre d'exemple, ce système est employé pour les retraites des fonctionnaires publics. Il pèse lourdement sur les finances du pays.

Une retenue de 6 % est faite sur leur traitement ; les sommes produites de ce chef, servent à payer les pensions à ceux dont les droits ont été reconnus et liquidés, l'Etat devant combler les insuffisances.

La charge qui incombe à l'Etat augmente progressivement. En raison de la crise monétaire que nous venons de traverser, elle s'accroît même au point de devenir une source de difficultés budgétaires. Il n'est donc pas surprenant qu'on ait cherché à utiliser un système moins aléatoire que celui prévu par les lois de 1853 et de 1924. Le régime préconisé consistait dans l'ouverture d'un compte individuel en faveur de chaque ayant-droit, à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse qui aurait reçu les versements constitutifs de la pension. Le grand obstacle à la réalisation de ce projet est venu des difficultés suscitées par la période transitoire. En effet, pendant toute la durée de celle-ci, l'Etat devait assurer non-seulement les majorations attribuées à chacun des fonctionnaires en activité de service, mais également les arrérages des pensions échues. Il se serait trouvé en face d'une double charge qui ne pouvait être imposée au budget.

Ainsi, à l'heure présente, on déplore la faute commise

en 1853 ; elle a amené la substitution par la répartition du système qui régissait les fonctionnaires publics et qui était basé sur la capitalisation.

Une loi avait en effet préconisé la mise en réserve des retenues effectuées sur les traitements, afin d'être capitalisées en même temps que les versements de l'Etat ; il devenait ainsi possible, après un certain temps, de servir les pensions des fonctionnaires, avec les intérêts du capital constitué.

En modifiant ce régime, la loi de 1853 a effectué un emprunt dont la génération actuelle fait les frais. Il apparaît nettement qu'un pareil système appliqué dans la loi des assurances sociales, c'est-à-dire, sur environ 8 millions d'individus, ne pourrait se soutenir au point de vue financier. Il priverait les travailleurs de toute garantie pour l'avenir et en outre les livrerait à l'arbitraire des lois subséquentes.

Le monde ouvrier se soucie fort peu de cet arbitraire. Il sait à l'avance que les réformes de l'avenir lui seront de plus en plus avantageuses. Il ne veut pas faire état de secousses profondes qui viennent, périodiquement, ébranler les finances publiques. Il suffit cependant de se remémorer ce qui se serait produit, après la dernière guerre. Alors que le nombre des vieillards restait le même, les caisses de répartitions ne pouvaient plus s'alimenter par les cotisations des jeunes générations mobilisées, l'Etat déjà surchargé par l'accroissement des dépenses publiques, n'aurait pu se charger de combler le déficit. Par ailleurs, l'inflation monétaire survenant, il aurait fallu majorer les pensions d'un coefficient correspondant à la diminution de notre étalon monétaire,

D'où une charge considérable que la génération actuelle était incapable de supporter.

Cet exemple prouve les vices essentiels du régime de répartition, la solidarité qu'elle impose aux générations successives et l'hypothèque léguée aux générations nouvelles.

SECTION V. — SES AVANTAGES

A côté de ces inconvénients et de ces dangers, il faut reconnaître que la répartition possède d'importants avantages ; elle entre immédiatement en plein fonctionnement, sans période transitoire. Ses bienfaits sont immédiats ; elle dispense la caisse de l'accumulation des capitaux, du souci de leurs placements et elle est extrêmement simple.

La simplicité apparaît à première vue ; mais elle est plutôt théorique que réelle. Les opérations sont uniquement administratives ; on perçoit sur les uns ce qui sera réparti sur les autres ; aucune prévision, aucun calcul n'est à faire sur les tables de mortalité, de morbidité ou d'entrée d'invalidité, ou sur le taux de l'intérêt. Ce qui, dans le système de la répartition, semble le plus séduisant, ce sont les résultats acquis dès le début de son application. Il permet aux vieillards de se constituer une retraite que la capitalisation ne peut leur donner qu'au bout d'un certain temps. On peut, en effet, en régime de répartition, donner à tous dès le début, la même pension que si les versements avaient été opérés pendant toute la

période normale de travail ; c'est là une incontestable supériorité sur le régime de la capitalisation. Par ailleurs, quant aux résultats produits, il se débarrasse des difficultés de la période transitoire. Il semble pouvoir réaliser quelque chose de juste et d'équitable, en répondant, dès son application, aux besoins immédiats. Il vient en aide, au moment voulu, aux travailleurs âgés qui, sans lui, aboutiraient à l'assistance.

Or, nous avons démontré qu'en période normale, la retraite tomberait à un chiffre extrêmement bas, et ceci s'explique aisément : puisqu'à l'inverse de la capitalisation qui fait fructifier toutes ses épargnes, le système de la répartition les consomme immédiatement.

La répartition ne fait aucune différence entre les travailleurs ; tous sont traités de la même façon, qu'ils aient cotisé ou non. Cependant il n'est pas équitable qu'un vieil ouvrier n'ayant effectué aucun versement, soit favorisé, au détriment d'un ouvrier plus jeune qui — pendant 30 ans — a acquitté régulièrement ses cotisations. Pourquoi celui-ci n'aurait-il pas l'espoir, la certitude, d'obtenir plus tard une retraite plus en rapport avec ses versements ?

S'il était possible d'uniformiser, en plus du taux de la pension, le nombre et l'importance des cotisations, le régime serait juste : mais ces conditions sont pratiquement irréalisables.

Tout d'abord le taux de la cotisation, en raison des petits salaires, serait très minime et la pension qui en résulterait serait insignifiante et n'intéresserait pas les travailleurs. Puis, tous les individus ne commencent

pas à travailler au même âge ; certaines professions sont plus atteintes que d'autres par le chômage. Si l'ouvrier ne travaille pas, il ne peut verser sa cotisation. Or dans un régime de répartition, à moins de complications très grandes, on ne peut pas faire état, quant au calcul de la retraite, du nombre de cotisations payées. Il s'ensuit que ceux qui versent régulièrement, qui font un long effort de prévoyance, sont sacrifiés au profit de ceux qui versent peu ou très irrégulièrement.

On a essayé, en Allemagne, de remédier à ce grave inconvénient, en préconisant que tout versement donnerait droit à une rente élémentaire de tant. Mais, ici aussi, on heurte l'équité, car la rente allouée est la même quel que soit l'âge du cotisant qui effectue le versement. Il est évident que si la cotisation a été versée par un homme jeune, elle devrait, en raison de la capitalisation des intérêts, portant sur une longue période, donner lieu à une rente plus élevée que la cotisation effectuée par un travailleur plus âgé. Le premier ouvrier s'est privé beaucoup plus longtemps du fruit de son épargne. Avec le système allemand, l'inégalité de traitement subsiste également, quoiqu'elle soit plus atténuée, puisqu'il est tenu compte du nombre de cotisations versées.

Bien qu'à priori, il semble très séduisant, parce qu'il a l'avantage de donner des satisfactions immédiates qu'il n'implique ni gestion de fait délicate, ni danger de baisse du taux de l'intérêt, nous pensons, après avoir bien pesé tous les arguments précédemment émis que le système de la répartition, appliqué à l'assurance vieillesse et à l'assurance invalidité, comporte de graves inconvénients. En raison des moyens mis en œuvre pour parer

aux difficultés de la période transitoire, ce système a été appelé celui de l'imprévoyance et de la surenchère. Mais par contre, il s'applique parfaitement à l'assurance maladie, à l'assurance maternité et à l'assurance en cas de décès prématuré, dont les opérations s'équilibrent dans un laps de temps très court, sans période transitoire.

LIVRE II

LA CAPITALISATION

CHAPITRE I

PRINCIPE ET ELEMENTS FONDAMENTAUX DE LA CAPITALISATION

SECTION I. — SON OBJET

Le système de la capitalisation est plus complexe ; les rentes sont constituées conformément aux principes de la technique actuarielle, calculée sur deux éléments, la mortalité et le taux d'intérêt. Le système a pour but de garantir pour chaque versement une certaine rente éventuelle, à une date déterminée, grâce aux placements en valeurs de toute sécurité suffisamment rémunératrices, de toutes les sommes reçues, et au fur et à mesure, de tous les intérêts en provenant, sans en rien distraire, jusqu'à l'entrée en jouissance de la rente. Il ne souffre point de variations dans le nombre des assurés et si la

mortalité des affiliés entrants ou sortants se maintient sensiblement dans la moyenne prévue au tarif, la situation financière ne peut s'amoindrir.

A chaque versement, correspond un engagement de servir une retraite déterminée, à une date fixe, et chaque retraite est — à tout moment — garantie par le capital représenté dans le portefeuille de la caisse. Cette situation permet, au cours du fonctionnement d'une loi d'assurance sociale, basée sur le système de la capitalisation, d'apporter toutes modifications utiles et de revenir même au système de la répartition, puisque les caisses prévues pour le fonctionnement de la loi posséderaient le montant des réserves mathématiques des contrats. D'autre part le système oblige à tenir des comptes individuels et à liquider les versements d'après un tarif scientifiquement établi, afin que les rentes provenant de ces liquidations soient en rapport avec la quotité du versement individuel.

SECTION II. — SON FONCTIONNEMENT

Il faut, dans le fonctionnement du système de la capitalisation, distinguer deux périodes : celle du paiement des primes et celle du paiement des arrérages.

Pour le paiement de la prime, nous supposons qu'un assureur se trouve en présence d'un groupe d'assurés du même âge et suffisamment nombreux, pour que la mortalité soit à peu près celle de la table choisie, en l'es-

pèce : la table P.M.F. laquelle, pour un groupe de 100.000 individus de 15 ans, indique que le nombre de survivants à 30 ans est de : 90.560. Si en vue de se constituer une pension de retraite à 60 ans, chacun des individus du groupe considéré, verse annuellement à l'assureur commun la somme de 1 fr., cet assureur aura, dès le début de la première année, une somme de : 90.560 frs.

En possession de ce capital, l'assureur ne le laissera pas improductif, il le placera à son taux d'intérêt, 5 % par exemple ; et à la fin de la première année, il disposera d'une somme de : 90.560 frs, augmentée des intérêts dus pendant 6 mois, en l'espèce : 2.264 frs, soit au total : 92.824 frs.

Dès le début de la 2^e année, les assurés survivants de la première année apportent chacun une nouvelle prime de 1 fr, soit 89.787 frs. Pour la table P.M.F., le taux de mortalité à 30 ans étant de 7.73, les survivants de la première année seront de : $90.560 - 773 = 89.787$. L'assureur aura donc en caisse :

$$92.824 \text{ frs} + 89.787 = 182.611 \text{ frs.}$$

De même que le capital initial a produit des intérêts, pendant la première année, celui qui est réalisé au commencement de la 2^e année, en produira également ; à la fin de cette même année, il s'élèvera à :

$$182.611 \text{ frs} + 9.243,75 = 191.854 \text{ frs } 75.$$

et ainsi de suite, jusqu'au moment où les survivants du groupe considéré auront atteint l'âge d'entrée en jouissance de la retraite, c'est-à-dire, l'âge de 60 ans. A ce moment, l'assureur aura en portefeuille un capital N qui sera le capital constitutif des pensions et chaque individu a, dans ce capital, une part qui est la réserve mathé-

matique de sa retraite. Pour obtenir le montant de cette réserve, il suffit de diviser le capital par le nombre des assurés. Or, pendant toute la période de versements des cotisations, cette réserve croît, pour atteindre son maximum, au moment du premier paiement des arrérages.

Au moment où la période de paiement des pensions commence, l'assureur possède un capital N à distribuer entre tous les survivants du groupe initial ; mais cette distribution doit se faire de telle sorte qu'à partir du moment où le dernier paiement sera fait en faveur du dernier survivant, l'assureur n'ait plus rien en caisse.

Or, d'après les barèmes des rentes viagères (tarif P. M.F. 5 %), la rente produite par un versement annuel ininterrompu de 1 fr. à capital aliéné, fait à partir de l'âge de 30 jusqu'à 60 ans, s'élève à 10 frs 52. L'assureur devra donc payer, lorsque le groupe d'assurés aura atteint l'âge de 60 ans, autant de fois 10 frs 52 qu'il y aura de survivants, soit : $10 \text{ frs } 52 \times 55.804 = 587.058 \text{ frs } 08$.

Mais, d'autre part le capital N qui s'est augmenté de ses intérêts à 5 % acquis pendant l'année, est devenu : $N \times 1,05 = N'$.

A la fin de la première année de paiement des arrérages, l'assureur aura en caisse un portefeuille de :

$$N' - 587.058 \text{ frs } 08 = N''$$

Les opérations continueront, ainsi d'année en année, pour arriver à ce qu'au moment de payer le dernier terme d'arrérage, au dernier survivant, l'assureur ait, en caisse, juste de quoi faire face à ce dernier paiement, en supposant que la mortalité des assurés et le taux d'intérêt de valeurs placées aient été constamment en

harmonie avec les tables qui ont servi de base aux calculs qui précèdent.

SECTION III. — **ROLE PRIMORDIAL DU TAUX DE L'INTÉRÊT**

Le système de la capitalisation est lié d'une façon absolument intime non seulement aux taux actuels de l'intérêt de l'argent, mais encore, à ce taux, aux différentes années de fonctionnement des organismes d'assurance.

En effet, lorsqu'on inscrit sur le carnet d'un assuré la rente produite à 60 ans par un versement de 100 frs effectué à l'âge de 25 ans (par exemple), cette rente est calculée d'après le barème en vigueur, cette année-là (barème correspondant à une certaine table de mortalité et à un taux d'intérêt donné 1) ; cela revient à supposer que le versement sera capitalisé pendant 35 ans au taux 1, que durant la période de jouissance de ladite rente, le taux restera encore égal à 1, et enfin que la loi de survie n'aura pas subi de modifications.

On conçoit par là-même la nécessité où se trouve l'établissement gestionnaire d'obtenir des sommes versées, tant par les ouvriers que par les patrons, un taux au moins égal, sinon supérieur, à celui adopté pour le calcul des rentes ; il est certain que si l'intérêt subit de légères variations, tantôt dans un sens, tantôt dans l'autre, la situation de la caisse sera telle qu'elle pourra facilement faire face à ses engagements, sans avoir recours à des ressources extraordinaires.

Pour se rendre compte de ce que peut donner une cais-

se de capitalisation, nous indiquons ci-après la rente produite par un versement annuel ininterrompu de 100 frs, capital aliéné, au tarif P.M.F. 5 %.

AGE AU VERSEMENT	AGE DE LA RETRAITE	RENTE PRODUITE	AGE AU VERSEMENT	AGE DE LA RETRAITE	RENTE PRODUITE
20 ans	60 ans	2.051 francs	50 ans	60 ans	168 francs
25 ans	60 ans	1.482 francs	55 ans	60 ans	70 francs
30 ans	60 ans	1.052 francs	56 ans	61 ans	73 francs
35 ans	60 ans	728 francs	57 ans	62 ans	76 francs
40 ans	60 ans	484 francs	58 ans	63 ans	80 francs
45 ans	60 ans	305 francs	59 ans	65 ans	83 francs

Ainsi les versements opérés, à partir d'un âge déjà avancé, ne produisent que des rentes très faibles.

Les individus qui, en régime de capitalisation, commencent à effectuer des versements, peu d'années avant l'âge de la retraite, doivent verser des sommes élevées, s'ils veulent obtenir des rentes d'un montant appréciable.

Au lieu de prévoir des cotisations versées annuellement, pendant un certain nombre d'années, on peut aussi bien envisager une rente immédiate, acquise par un versement unique. Ici, la première période dite « de constitution du capital » n'existe pas ; des assurés entrent immédiatement dans la seconde phase, celle du paiement des arrérages.

Le tableau ci-après indique le montant de la rente immédiate acquise par un versement unique de 100 frs. (Barème des rentes viagères de la Caisse Nationale des Retraites).

AGE AU VERSEMENT	TARIF 4.50 %	TARIF 6 %	AGE AU VERSEMENT	TARIF 4.50 %	TARIF 6 %
1 an	5.33	6.72	45 ans	7.14	8.32
5 ans	5.19	6.51	50 ans	7.85	9.01
10 ans	5.31	6.63	55 ans	8.76	9.90
15 ans	5.48	6.79	60 ans	10.01	11.16
20 ans	5.62	6.91	65 ans	11.85	12.99
25 ans	5.75	7.02	70 ans	13.93	14.81
30 ans	5.96	7.19	75 ans	15.63	17.59
35 ans	6.24	7.45	80 ans	16.82	20.54
40 ans	6.63	7.82			

Contrairement à ce qui se passe en régime de répartition où le fonds commun est distribué, chaque année, entre les ayants-droit, dans le régime de capitalisation, les versements sont portés à un compte individuel et sont destinés, avec les intérêts composés qu'ils produisent, à assurer au cotisant sa propre retraite. Les éléments de sa pension grossissent chaque année ; tandis qu'avec le système de la répartition, sa part, dans le fonds commun, diminue, du fait de l'augmentation du nombre des prestataires.

Cette situation est particulièrement sensible pour les cotisants qui effectuent leurs versements pendant une longue période, de 20 à 60 ans, par exemple. Les rentes obtenues, pour des versements identiques, de montants égaux, peuvent varier en appliquant la table P.M.F. tarif 5 % dans la proportion de 1 à 4, c'est-à-dire que la capitalisation donne droit à une rente 4 fois supérieure à ce que permet d'obtenir la répartition.

Cette différence provient uniquement des intérêts

accumulés par la capitalisation, car dans les deux cas le nombre et l'importance des cotisations sont les mêmes ; mais un élément existe en capitalisation qu'on ne retrouve pas en répartition, c'est l'intérêt des sommes placées.

Pour s'en rendre compte, il suffit de supposer une promotion d'assurés qui commence à cotiser à l'âge de 30 ans, afin de se constituer une rente viagère à 60 ans, en versant annuellement la somme de 100 frs. Si l'assureur se contente de laisser en caisse le numéraire reçu, sans chercher à le faire fructifier d'une façon quelconque, il se trouverait, le moment venu de payer les arrérages, à avoir en caisse, autant de fois 100 frs qu'il y aurait eu de survivants à 30-31-32... 59 ans, c'est-à-dire précisément la somme qui serait reçue par une caisse de répartition. D'autre part, pour déterminer les arrérages à payer aux survivants, l'assureur devrait agir, comme le ferait une caisse de répartition.

La seule différence qui existerait entre les deux systèmes : capitalisation et répartition, c'est que, dans le premier cas, l'opération s'effectue pendant toute la durée d'existence d'une promotion, tandis que dans le second cas, elle se liquide en une année. L'un et l'autre produisent les mêmes résultats, si le taux d'intérêt est nul. L'avantage de la capitalisation sur la répartition est fonction du taux de l'intérêt. Plus celui-ci est élevé, plus grands sont les avantages réalisés et inversement. En appliquant aux cotisations la table P.M.F. (tarif 5 %), les rentes obtenues en capitalisation seraient environ 4 fois supérieures à celles qui seraient obtenues en réparti-

tion. Si nous supposons une promotion d'assurés (table P.M.F.), versant à tous les âges de 30 à 59 ans une cotisation uniforme de 200 frs et 100 frs à 60 ans (1/2 cotisation), le total des cotisations versées pour la retraite, pendant ces trente ans, est de : 532.881.500 frs. En totalisant le nombre des vivants, depuis l'âge de 61 ans, où l'on touche la première rente, jusqu'à l'âge extrême de la table, puis multipliant le total ainsi obtenu par 2.115 frs 24, montant de la pension vieillesse, on trouve que ceux des mêmes assurés qui arriveront à l'âge de la retraite, recevront un total de pension, dans le temps qui leur reste à vivre, qui n'est pas inférieur à : 1.969.168.150 frs. Donc par le système de la capitalisation, on paiera à la classe d'assurés envisagés 1.969 millions de pensions, avec moins de 533 millions de cotisations ; le reste, c'est-à-dire 1.434 millions, venant des intérêts. Autrement dit 27-60 % des rentes sont payées avec les cotisations, 72.94 % avec les intérêts. Autrement dit encore, avec 100 frs de cotisation, on paie plus tard 369 frs 53 de rentes. Avec la répartition, il n'y a pas d'intérêt, et 100 frs de cotisations donnent 100 frs de rentes. Le système de la répartition équivaut, en somme, au taux d'intérêt zéro qui ne grossit pas du tout le produit des cotisations. Le taux d'intérêt 5 grossit le produit des cotisations dans le rapport de 100 à 369, les taux intermédiaires le grossissent suivant des facteurs intermédiaires.

En refaisant, avec différents taux d'intérêts, le calcul qui vient d'être fait pour le taux 5 %, on trouve que 100 frs de cotisation produisent pour le paiement des rentes (âge à l'origine 30, à l'échéance 60)

à 5 %	369,53	dont	269,53	venant des intérêts ;
à 4,50 %	324,14	dont	224,14	venant des intérêts ;
à 4 %	284,34	dont	184,34	venant des intérêts ;
à 3,50 %	249,44	dont	149,44	venant des intérêts ;

Ces calculs montrent à la fois les avantages de la capitalisation, et la diminution de ces avantages, quand le taux d'intérêt diminue ; ce qui ne veut pas dire qu'ils ne restent pas toujours considérables.

Avec le système de la capitalisation, la retraite est le résultat ultime de l'effort individuel, elle est proportionnée à cet effort.

Il y a là pour le cotisant un stimulant d'énergie du plus heureux effet, aussi bien au point de vue moral qu'au point de vue du maintien et du développement de l'esprit d'épargne.

M. CAILLAUX l'exprimait ainsi (Chambre des Députés, le 18 juin 1901, *J. O.* p. 1450), « l'ouvrier est lui-même
« l'artisan de sa retraite, et les prélèvements sur son
« salaire, au lieu de disparaître dans une sorte de caisse
« sans fond, ne cessent pas de lui appartenir. Il est
« donc incité à les accroître, et le système se prête faci-
« lement à tous les versement supplémentaires. »

Pour qu'il puisse fonctionner normalement, il suffit que le groupe des assurés soit assez nombreux pour faire jouer efficacement la loi sur les grands nombres. Il se conçoit donc parfaitement avec un régime de liberté, alors que la répartition nécessite l'obligation.

CHAPITRE II

VALEUR DU SYSTEME DE LA CAPITALISATION

SECTION I. — SES AVANTAGES

La caisse de capitalisation possède la réserve mathématique de la retraite de chacun de ses adhérents ; elle peut, à tout moment, donner à chaque participant, sa part d'actif ; même en cas d'arrêt dans le fonctionnement du système.

Une liquidation est toujours facile ; elle peut avoir lieu au gré des assurés qui reprendront leur liberté d'action, ou changeront de système.

Le système de la capitalisation peut s'accommoder, du régime des caisses multiples, puisque la seule condition, pour qu'une caisse puisse fonctionner, est qu'elle réunisse un nombre de membres suffisant, pour permettre le jeu normal de la loi des grands nombres. D'après

ce principe, la loi d'assurance sociale a prévu la création de caisses départementales et d'organismes appelés caisses primaires, construites toutes sur un modèle uniforme, caisses qui peuvent être fondées soit par les sociétés de secours mutuels, soit par les mutuelles agricoles, les Syndicats, les Institutions patronales ou même par les groupements d'assurés. Aucune condition n'est imposée quant au nombre des assurés nécessaires pour fonder une caisse primaire (exception cependant est faite à la caisse primaire vieillesse et invalidité qui doit compter au moins 100.000 membres).

En outre, le régime de la capitalisation, grâce aux intérêts composés, permet d'attribuer aux cotisants, pour une même cotisation, une rente viagère beaucoup plus élevée qu'en régime de répartition.

Le travailleur désireux de se constituer une pension à 60 ans et qui commence ses cotisations, dès l'âge de 16 ans, verra son capital s'augmenter automatiquement des intérêts composés produits par ses 44 années de versements, en même temps que de la part qui reviendrait aux cotisants disparus. Nous avons démontré que, par rapport à la rente produite par le régime de répartition, celle qui est constituée par la capitalisation — en appliquant la table P.M.F. tarif 5 % — était dans la proportion de 1 à 4.

SECTION II. — SES INCONVÉNIENTS

A côté de ces avantages, le système de la capitalisation a des inconvénients. On lui reproche notamment de

procéder, par le jeu régulier des intérêts composés, à une accumulation excessive de capitaux. On constate, en effet, que les sommes capitalisées, lorsqu'il s'agit d'une loi d'assurance sociale applicable à une partie de la nation, constitueront des réserves très importantes. C'est là évidemment un inconvénient grave, qui mérite d'être examiné attentivement.

Les adversaires de la capitalisation lui reprochent d'accumuler les capitaux et de les rendre improductifs, en les soustrayant à la circulation industrielle et commerciale.

Ces critiques paraissent pour le moins exagérées. Le régime de la capitalisation suppose que les cotisations sont placées sans délai et non mises « dans un bas de laine ». Ce qui caractérise précisément le système, c'est le fait que les capitaux fructifient. Toutes les sommes reçues sont échangées contre des valeurs et non conservées dans les caisses. Ces dernières reçoivent les titres représentant les valeurs, alors que le numéraire est remis immédiatement en circulation, pour servir d'aliment à l'industrie et au commerce, pour créer de la richesse et pour engendrer la prospérité.

Un autre reproche adressé au système de la capitalisation est celui de ne pas permettre l'appréciation des intérêts privés d'une façon aussi exacte que si les économies réalisées par les affiliés et versées dans la caisse sous forme de cotisations, étaient utilisées par eux. Mais à coup sûr, les administrateurs des caisses, savent apprécier les intérêts généraux du pays et ne placeront les fonds qu'à bon escient, au mieux des intérêts de leurs caisses, tout en servant utilement ces intérêts généraux.

Par ailleurs, l'accumulation des capitaux fait craindre un abaissement du taux de l'intérêt, susceptible d'amener la ruine de certains établissements de crédits.

Pour tous les économistes, le phénomène de la baisse du taux de l'intérêt est dû à l'accumulation des capitaux par l'épargne et surtout à la moindre productivité des capitaux nouveaux, dans les pays créés et outillés depuis longtemps.

En supposant donc que se réalise cette baisse du taux de l'intérêt, il semble qu'au point de vue des intérêts généraux du pays, on ne pourrait que s'en réjouir. Dans ses « réflexions sur la formation et la distribution des richesses » Turgot fait apparaître les bienfaits de la baisse du taux de l'intérêt :

« On peut regarder le prix de l'intérêt, disait-il, comme
« une espèce de niveau au-dessus duquel tout travail,
« toute culture, toute industrie, tout commerce cessent.
« C'est comme une mer répandue sur une vaste contrée :
« les sommets des montagnes s'élèvent au-dessus des
« eaux et forment des îles fertiles et cultivées. Si cette
« mer vient à s'écouler, à mesure qu'elle descend, les
« terrains en pente, puis les plaines et les vallons paraissent
« et se couvrent de productions de toute espèce. Il
« suffit que l'eau monte ou baisse d'un pied pour inonder
« ou pour rendre à la culture des plages immenses.
« C'est l'abondance des capitaux qui anime toutes les
« entreprises, et le bas intérêt de l'argent est tout à la
« fois l'effet et l'indice de l'abondance des capitaux. »

Cette doctrine est confirmée par celles des maîtres de l'Ecole des Economistes Anglais : Adam SMITH, Marc

CULLOCH et par celle de l'économiste allemand RAUSCHER.

On ne voit pas comment la concentration des capitaux due à la capitalisation, amènerait une baisse de l'intérêt, plutôt que ne le ferait tout autre procédé d'épargne. D'ailleurs ce qui influe le plus sur le taux de l'intérêt, c'est surtout la moindre productivité des capitaux nouveaux. Or, la loi sur les assurances sociales permet des placements étendus et rien ne fait présumer que le marché des valeurs se comportera autrement, sous l'influence des achats faits par les caisses de capitalisation qu'il ne se comporterait, sous l'influence des épargnes individuelles qui — elles aussi — s'emploieraient d'une manière ou d'une autre.

Cependant, si réellement une baisse progressive de l'intérêt, — peu en importe la cause, — se faisait sentir, elle aurait une répercussion sérieuse sur le fonctionnement des caisses. Le taux de capitalisation devenant moins élevé, l'avantage provenant de la capitalisation serait moins considérable. Une baisse trop accentuée du taux de l'intérêt n'est pas à craindre avant longtemps, bien que le loyer de l'argent, tende cependant vers un léger avilissement. Néanmoins ces considérations sont salutaires, parce qu'elles sont de nature à inspirer beaucoup de prudence aux administrateurs des caisses.

Le fonctionnement des caisses de capitalisation est vraiment préoccupant et doit être mis à l'abri des imprudences, car la baisse du taux de l'intérêt apporte des troubles très graves, devant avoir pour conséquence ou une augmentation considérable des cotisations, ou une diminution importante des pensions promises.

La politique de placement et de fixation du taux de l'intérêt devra viser à constituer, si possible, une réserve d'intérêt, à éviter dans une large mesure les emprunts convertibles et à surveiller attentivement le rendement des fonds affectés à l'assurance vieillesse, non pas pour empêcher une chute du taux de l'intérêt, — ce qui serait chimérique, — mais pour restreindre les effets de cette chute.

Il faudra donc beaucoup de sagesse et de prévoyance dans la gestion des fonds de capitalisation et, malgré toutes les qualités qu'on déploiera, il peut se faire que les événements dépassent les prévisions et qu'un jour, il soit nécessaire ou de reviser certaines parties de la loi ou d'élever les cotisations.

Ces considérations n'empêchent pas d'ailleurs que les capitaux qui auront été accumulés en vue du paiement des pensions, serviront à leur but, aussi bien qu'il est possible de le demander, si les placements sont faits avec discernement.

Le tableau ci-après représente une étude comparée de

AGE D'ENTRÉE	Rente assurée par une prime annuelle de 1 f. Table P. M. F. 1901 Tarif 5 %	Diminution du montant de la rente à 60 ans quand on passe du taux 5 % au taux 4 % à partir d'un certain âge (salaire constant 5.000 francs, cotisation 2 % avant 30 ans, 4 % à partir de 30 ans) suivant l'âge de l'assuré, lors de la modi- fication du taux.
15 ans	26.728	1090.50
20 ans	19.594	748.80
25 ans	14.170	566.40
30 ans	10.074	441.00
35 ans	6.985	270.60
40 ans	4.667	157.40
45 ans	2.937	84.40
50 ans	1.657	39.60
55 ans	0.723	13.60
60 ans	0.0536	1.00

l'influence de la variation du taux de l'intérêt sur les rentes viagères.

En résumé, les principes sur lesquels repose la capitalisation sont les suivants :

Tout versement doit correspondre à un engagement de servir une retraite déterminée à un moment fixé.

Toute retraite doit, à tout moment, être garantie par un capital existant dans la caisse de capitalisation.

Ainsi, il faut tenir des comptes individuels et effectuer la liquidation des versements d'après un tarif donné, il faut capitaliser les fonds et leur trouver un emploi à un taux au moins égal à celui du tarif, ces complications nous éloignent singulièrement de la simplicité si séduisante du système de la répartition.

Dans la capitalisation, l'assureur prend à sa charge tous les aléas qui peuvent provenir soit de la mortalité, soit du taux de l'intérêt. Ceux-ci ne sont pas aussi formidables qu'on le croit.

Il convient de préciser que si les tables de mortalité en vigueur (table P.M.F. 1901) sont trop lentes, pour la population ouvrière, c'est un gain que fait l'assureur ; mais il est à remarquer que l'assurance sociale, s'appliquant à toute une population, dissémine les risques de mortalité sur un nombre de têtes tel que les gains réalisés et les pertes subies finissent par se compenser.

Quant à la baisse du taux de l'intérêt, le danger est plus grand ; il peut être atténué par une politique prudente de placements et par la revision, à courts intervalles, des réserves mathématiques. Il serait légitime également de constituer une réserve d'intérêts et d'éviter autant que possible les emprunts convertibles.

Cependant au cas où une baisse du loyer de l'argent se produirait, elle serait susceptible d'amener une baisse du prix de revient de toutes les denrées, laquelle serait accompagnée d'une diminution du coût de la vie et parallèlement d'une diminution aussi des salaires. Dans la loi actuelle, la retraite servie à l'assuré est basée sur le salaire moyen et si les ressources provenant de la capitalisation des intérêts venaient à diminuer, la retraite, c'est-à-dire la charge, diminuerait également.

Le système de la capitalisation fait l'objet d'un autre reproche, c'est celui d'être impuissant à faire face à la période transitoire. Evidemment le fait de donner des rentes calculées d'après les versements effectués, ne permet d'attribuer que des pensions insignifiantes aux individus qui n'ont effectué que très peu de cotisations.

Avec ce système, chacun fait sa retraite. Or, celle-ci ne peut être constituée qu'autant que les versements auront été capitalisés, pendant une longue période. Pour fonctionner régulièrement une caisse de capitalisation, alimentée par des versements annuels, doit avoir de trente à quarante ans d'existence ; c'est dire que les misères dont nous sommes les spectateurs ne peuvent être soulagées immédiatement. La loi doit, dans ce cas, édicter des dispositions spéciales pour faire face aux besoins de la période transitoire.

Aucun système de retraite ne peut trouver en lui-même les ressources nécessaires pour attribuer des allocations, soit à ceux qui n'ont jamais versé de cotisations, soit à ceux qui n'en ont versé que pendant quelques années ; ce serait donc se vouer au déficit que d'envisager ces cas. Cependant la loi d'assurance sociale ne s'est nulle-

ment désintéressée de la période transitoire. En effet, elle garantit un minimum de 600 frs aux cotisants, qui auront effectué cinq années de versements. Par ailleurs la différence étant comblée à l'aide du Fonds de Majoration et de Solidarité, les affiliés de la loi sur les retraites ouvrières et paysannes — âgés de 55 et moins de 60 ans — peuvent obtenir l'allocation viagère de l'Etat et les bonifications auxquelles ils auraient eu droit sous le régime des retraites ouvrières. (A remarquer que l'allocation qui est actuellement triplée, sera quadruplée en 1930).

Une loi d'assurance sociale, avec retraite obligatoire, qui ne donnerait des allocations que dans quarante ans, ne peut être envisagée, car aucun législateur ne peut imposer des cotisations dont personne ne profiterait immédiatement.

SECTION III. — CONCLUSION

De l'examen fait du système de la capitalisation, il semble résulter que ses avantages sont incontestables et que ses inconvénients ont été beaucoup exagérés. Des deux systèmes envisagés, il faut conclure que pour l'assurance maladie, l'assurance maternité et l'assurance en cas de décès prématuré, le système de la répartition pure s'applique parfaitement. Il n'en résulte pas moins que pour l'assurance vieillesse et l'assurance invalidité, ni l'un ni l'autre des deux systèmes ne donne complète satisfaction, en raison des difficultés et des inconvénients inhérents à chacun d'eux et qu'il convient, pour ces assurances, de chercher la solution dans l'application d'un système mixte.

LIVRE III

SYSTÈMES MIXTES

A côté des deux systèmes de la répartition et de la capitalisation proprement dits, considérons également des systèmes mixtes, savoir :

- 1° La répartition des capitaux ;
 - 2° La capitalisation par périodes ;
 - 3° La répartition d'une partie des cotisations et la capitalisation des autres parties ;
-

CHAPITRE I

RÉPARTITION DES CAPITAUX

§ I. — *Son Fonctionnement.*

Le système de la répartition des capitaux consiste dans l'opération suivante : chaque année, on calcule le montant des pensions à liquider et celui des capitaux constitutifs de ces prestations, puis on répartit la somme ainsi obtenue entre tous les cotisants, de manière à déterminer le taux de leur cotisation.

Supposons que l'on veuille attribuer une rente de 100 frs aux individus de 50 ans ; la rente assurée par une contribution unique de 1 fr. à l'âge indiqué (table P. M.F. 1901, 5 %) étant de : 0 fr. 212, il faut, pour obtenir 100 frs de rente, verser autant de fois 1 fr. que la

somme de 0.212 est comprise dans 100 frs, c'est-à-dire :

$$\frac{100}{0,212} = 471 \text{ frs } 70.$$

En supposant une promotion annuelle de 5.000 individus de 50 ans, la somme nécessaire pour leur constituer 100 frs de rente viagère sera de :

$$5.000 \times 471,70 = 2.358.500 \text{ frs.}$$

C'est cette somme qu'il y a lieu de répartir entre tous les cotisants, afin de fixer le taux de cotisation à exiger de chacun d'eux.

On s'aperçoit que la cotisation annuelle à demander, dans le système de répartition des capitaux, est inférieure à la cotisation du système de la répartition et supérieure à celle du système de la capitalisation. Cela provient des intérêts accumulés à partir de l'époque d'entrée en jouissance de la pension. Cette accumulation permet d'obtenir des résultats un peu plus avantageux que ceux de la répartition pure, mais inférieurs à ceux de la capitalisation, car en régime de répartition des capitaux, on ne bénéficie des intérêts qu'à partir du versement des capitaux constitutifs de la rente viagère, c'est-à-dire, en principe, à partir du moment de la liquidation de la pension, tandis que dans la capitalisation, on en bénéficie durant toute la période d'assurance.

§ II. — *Son Application.*

Ce procédé a été préconisé en 1905 par M. Antonin DUBOST, dans une proposition de loi sur « l'organisation

d'une assurance générale des travailleurs contre la vieillesse, d'invalidité et la maladie. »

On peut, écrivait M. Antonin Dubost former un capital constitutif de rente viagère, en produisant d'un seul coup, en une seule fois, le capital constitutif de la rente au moment de l'entrée en jouissance. C'est ce qu'en terme d'assurance, on nomme constitution d'une rente viagère immédiate et ce que font tous les particuliers qui se désaisissent d'un capital, pour le transformer en une rente viagère. C'est ce procédé que nous utiliserons pour constituer les retraites ouvrières. Mais le salarié étant évidemment dans l'impossibilité de porter à une caisse d'un seul coup ce capital constitutif, le problème se résout en dernière analyse à ceci : comment lui fournir ce capital ?

« Nous demanderons à la totalité des employeurs de le fournir pour lui et répartirons annuellement entre eux la totalité des capitaux constitutifs nécessaires pour assurer, à ceux qui se trouveront chaque année dans les conditions voulues, la rente viagère prévue pour chacun d'eux.

« Pour reprendre la question technique, nous revenons, par un détour, au procédé de la répartition. Mais au lieu d'être une répartition pure et simple des arrérages, c'est une répartition des capitaux constitutifs des arrérages de retraites. Ce procédé fonctionne déjà dans de vastes organisations analogues à celles que nous voulons constituer, notamment dans les compagnies d'assurances contre les accidents du travail. »

Ce système a d'abord été utilisé en Autriche, pour l'at-

tribution de rentes à la suite d'accidents du travail, en Allemagne, dans l'assurance accidents organisée par la corporation des travaux en profondeur, puis en France, par la loi du 9 avril 1898 sur les accidents du travail et par celle du 5 avril 1910 sur les retraites ouvrières et paysannes, en ce qui concerne le service des allocations viagères versées par l'Etat aux retraités.

Dans le rapport de la Tiefbau (c'est la corporation des travailleurs en profondeur) pour 1897, nous trouvons une intéressante comparaison entre les effets prochains des deux systèmes financiers (répartition pure et simple et répartition des capitaux constitutifs) adoptés pour l'assurance des accidents en Allemagne. L'Office Impérial rappelait lui-même aux membres de la Tiefbau que leur contribution varierait peu dans l'avenir, tandis que leurs confrères du bâtiment devraient payer, chaque année, pendant longtemps encore, des contributions de plus en plus élevées.

Le système de la répartition des capitaux constitutifs est celui qui est adopté également par la loi du 5 avril 1928, sur les assurances sociales, en ce qui concerne les pensions d'invalidité (art. 12, parag. 8).

Chaque année, on affectera au risque les sommes présumées nécessaires, pour assurer — dans l'avenir — le paiement des pensions à constituer, dans l'année. Les cotisations invalidité versées au cours d'une année civile, servent à couvrir les cas nouveaux d'invalidité de l'année. Un exercice n'est donc pas chargé par le paiement des pensions invalidité constituées les années précédentes; les capitaux nécessaires ont été mis de côté à cet ef-

fet. Un exercice ne charge pas non plus les suivants : il effectue le versement des capitaux nécessaires au paiement des pensions nées pendant sa durée. Ainsi, chaque exercice supporte la charge des cas d'invalidité nouveaux, survenus pendant l'exercice.

Ce système financier est actuellement pratiqué par les organismes d'assurance contre les accidents du travail, la Caisse Nationale, les compagnies anonymes, sociétés mutuelles, syndicats de garantie, en ce qui concerne les rentes viagères dues aux accidents du travail, et qui sont en somme des pensions d'invalidité, totale ou partielle. Il fonctionne correctement et à la satisfaction de tous. C'est ce qu'on a appelé le système de la couverture ou de la capitalisation à terme.

Ce système de capitalisation ne comporte pas le même genre de placement que celui de la capitalisation des retraites vieillesse. On ne peut envisager en effet de placements à très longs termes, puisque les pensions sont à servir immédiatement et qu'elles sont appelées à s'éteindre à une époque plus ou moins rapprochée.

Par ailleurs le système ne peut s'appliquer qu'à un effectif considérable et la loi a prévu que, pour pouvoir couvrir le risque invalidité, une caisse devra grouper au moins 100.000 membres ; on est contraint de faire de la capitalisation collective.

Pour le risque vieillesse, on peut verser des primes plus ou moins fortes et la rente acquise à l'heure de la retraite est proportionnelle aux cotisations effectuées. La vieillesse n'arrive pas brusquement et à l'improviste : il n'y a pas de mesures particulières de pré-

cautions à prendre pour la couverture de ce risque. Or, le risque invalidité se présente d'une toute autre manière. L'invalidité arrive inopinément, à n'importe quel âge ; on se trouve en présence d'importantes pensions à servir. Il faut donc, dès l'origine du fonctionnement de la loi, constituer des capitaux élevés.

Il n'est pas possible, en matière d'assurance invalidité, de se placer sous un régime de capitalisation. On ne peut pas ouvrir un compte individuel à l'ouvrier pour le cas où il deviendrait invalide ; ce serait vouloir assurer des rentes à tous les ouvriers, parce que quelques-uns d'entre eux deviendront invalides plus tard. Pour constituer la rente, il faut donc attendre que l'invalidité survienne. A ce moment, la caisse prélève la prime unique nécessaire au service des rentes à payer. Cette organisation est toute différente de celle des retraites pour la vieillesse.

§ III. — *Ses Avantages.*

Le régime de la répartition des capitaux présente l'avantage financier d'égaliser les charges. C'est ce que montre le tableau comparatif des dépenses ci-après, établi en appliquant à l'allocation viagère de 60 frs, servie par l'Etat aux retraités de la loi du 5 avril 1910, d'une part le régime de la répartition des arrérages, c'est-à-dire le versement annuel d'une somme de 60 frs à chacun des bénéficiaires et d'autre part le système de la couverture ou la constitution du capital d'une rente viagère immédiate d'une valeur de 60 frs, en faveur de chaque assuré atteignant l'âge de la retraite.

ANNÉE DE FONCTIONNEMENT	NOMBRE DE PARTIES PRENANTES	1 ^{er} SYSTÈME Dépenses en arrérages	2 ^e SYSTÈME Capitaux de couverture
		Millions	Millions
1 ^{re} Année	111.500	6.7	62.2
2 ^e —	218.900	13.15	— id. —
3 ^e —	321.900	19.3	— id. —
4 ^e —	420.400	25.2	— id. —
5 ^e —	514.100	30.85	— id. —
6 ^e —	603.000	36.2	— id. —
7 ^e —	686.700	41.2	— id. —
8 ^e —	765.200	45.9	— id. —
9 ^e —	838.400	50.3	— id. —
10 ^e —	906.000	54.35	— id. —
15 ^e —	1162.300	69.7	— id. —
20 ^e —	1294.600	77.7	— id. —
25 ^e —	1343.200	80.6	— id. —
30 ^e —	1354.900	81.3	— id. —
37 ^e —	1357.000	81.4	62.2
Régime constant	— id. —	— id. —	— id. —

Ainsi les charges du système des capitaux de couvertures sont toujours égales, tandis que les dépenses en arrérages vont constamment en croissant jusqu'en régime constant, c'est-à-dire jusqu'à ce que la période normale soit atteinte. A ce moment-là, les dépenses se stabilisent ; mais comme elles ne sont pas atténuées par les intérêts des capitaux constitutifs des allocations, le chiffre en est plus élevé qu'en régime de couverture.

D'après le tableau qui précède, à partir de la 37^e année, l'utilisation des capitaux de couverture permet au Trésor d'économiser chaque année 19 millions 2, soit les 31/100 environ de la dépense effective.

Au point de vue de l'établissement du budget, le régime de la couverture est extrêmement simple et facile ; la charge est en effet constante, tandis qu'avec le régime des arrérages, la tâche est plus complexe, parce qu'elle

croît d'année en année, d'où augmentation incessante d'impôts et paralysie des affaires.

De plus, le système de la couverture apparaît plus rationnel que le système de la répartition des arrérages ; au moment même où les assurés remplissent les conditions imposées par la loi, le paiement des engagements pris se trouve effectué et la promesse réalisée. L'assureur se libère complètement, quand il verse le capital constitutif de la rente ; tandis que sa dette subsiste lorsqu'il paie seulement les arrérages, au fur et à mesure de leur échéance. « On ne doit pas léguer à l'avenir les charges nécessaires aux dépenses que l'on engage dans le présent ; autant l'opération dont on nous parle (la répartition des arrérages) est légitime, pour la période de transitoire, autant — quand il s'agit au contraire de la période normale — elle constitue un véritable emprunt. Je sais que l'on peut réduire singulièrement tous les budgets en mettant à la charge de l'emprunt la plus grosse partie ; seulement lorsqu'on a fait un emprunt, il vient un jour où il faut rembourser. En tous cas, il faut payer les arrérages, et quels que soient les procédés habiles, les artifices ou les expédients que l'on emploie il y a une chose certaine, c'est que plus on empruntera, plus on aggravera les charges à demander à l'impôt dans l'avenir. » (M. COCHERY, Sénat, 10 février 1910, *J. O.* p. 203).

CHAPITRE II

CAPITALISATION PAR PÉRIODES

Système de la capitalisation par périodes :

En régime de répartition pure, les cotisations vont en s'accroissant d'année en année, jusqu'à l'époque constante ; d'où une instabilité continuelle, pendant toute la période transitoire. C'est alors qu'on a eu l'idée de diviser cette période en un certain nombre d'étapes et de demander pour chacune d'elles une cotisation égale à la cotisation moyenne, telle qu'elle ressort du calcul des cotisations annuelles effectives. Au début de chaque période, on se trouve en possession d'une somme supérieure à celle qui est nécessaire, pour faire face aux besoins réels ; cet excédent est mis en réserve, pour être utilisé pendant la seconde partie de la période, à partir du moment où les besoins à satisfaire sont plus grands que le montant des cotisations reçues. Si les calculs sont

bien faits, la période envisagée doit être traversée sans à coup.

Ce système a été prévu par la loi allemande du 22 juin 1889, la période envisagée portant sur dix années. La loi du 13 juillet 1899 lui a substitué une période de 100 ans qui s'étend du 1^{er} janvier 1900 au 1^{er} janvier de l'an 2.000. Pour éviter des mécomptes, la revision du taux des cotisations a lieu tous les dix ans. Il est en effet indispensable de réajuster périodiquement les calculs et de les mettre en harmonie avec les variations qui se produisent dans l'effectif de la population.

En lui-même, le système de la capitalisation par périodes est essentiellement transitoire et doit aboutir, à un moment donné, à la répartition pure et simple.

Le bulletin du comité permanent du congrès international des accidents du travail (année 1903, p. 109) indique la méthode employée en 1899 pour la détermination des bases financières sur lesquelles fonctionne la loi allemande d'assurance contre l'invalidité.

On a supposé qu'à partir du 1^{er} janvier 1900, les caisses procéderaient à leur liquidation par extinction et en faisant état du taux de 3 %, les dépenses suivantes ont été prévues pour les assurés de l'époque :

1° Capital de couverture de rentes, en cours de paiement, au 1^{er} janvier 1900 : 300.689.100 marks.

2° Capitaux représentatifs des rentes, en cours d'acquisition, par les individus déjà assurés, mais non encore pensionnés :

A. — Rentes de vieillesse.....	408.451.000 M.
B. — Rentes d'invalidité.....	2.681.699.000 M.

3° Capital représentatif des rentes

d'invalidité temporaire 84.476.500 M.

Dépenses prévues..... 3.475.315.600 M.

D'autre part, les frais d'administration et les remboursements de cotisations ont été estimés à 38.051.900 fois la valeur d'une cotisation annuelle moyenne. En représentant par C la valeur d'une cotisation ainsi calculée, la charge des assurés existant au 1^{er} janvier 1900, est de :

$$3.475.315.600 \text{ M.} + 38.051.900 \text{ C.}$$

Par contre, la fortune des caisses d'assurances à cette date était de : 746.884.800 marks et la valeur des cotisations futures représentait 214 371.900 fois la moyenne de la cotisation annuelle.

Il s'ensuit que la cotisation à demander aux affiliés, à partir du 1^{er} janvier 1900, afin que les caisses d'assurances puissent faire face à leurs engagements, devait s'élever à :

$$3.475 \ 315.600 \text{ M.} + \text{C. } 38.051 \ 900 = 746.884.800 + \text{C. } 214.371.900$$

d'où l'on déduit :

$$\text{C } 176.320.000 = 2.728.430.800$$

$$\text{Ou } \text{C} = \frac{2 \ 728.430 \ 800}{176 \ 320 \ 000} = 15 \ 4743 \text{ ou } 15 \text{ Marks } 50 \text{ en chiffres ronds}$$

Tandis que la cotisation en vigueur ressortait dans l'ensemble à 9 marks 29.

Des calculs faits, il résultait qu'en ne considérant que les adhérents actuels, il se produisait, avec le maintien de la cotisation existante, un déficit de plus de 1 Milliard 90 Millions de marks. Les sacrifices faits par la génération actuelle ne représentaient que 71,5 % des charges correspondantes. Le gouvernement impérial, sollicité de

ne pas imposer immédiatement des charges trop lourdes, tant aux classes ouvrières qu'à l'industrie et au commerce, allait-il néanmoins relever les cotisations au taux moyen de 15 m. 50 ?

Ici, on aperçoit nettement le vice de tout système de fonds commun, par rapport au système individualiste de la capitalisation.

On fit alors observer que les jeunes ouvriers qui entraient dans l'assurance, payaient leur cotisation au taux uniforme, alors qu'ils auraient dû payer un taux moindre. Ils présentaient en outre des risques d'invalidité bien inférieurs et les bénéfices réalisés sur eux, permettaient de combler le déficit.

Les calculs avaient en outre été faits sur le taux d'intérêt 3 %, alors qu'en réalité les placements réalisaient 3 1/2 % ; ce supplément d'intérêt rétablirait l'équilibre. On se demande quelle est la valeur d'un équilibre à réaliser en l'an 2000, dont les calculs sont faits en 1900, avec un taux d'intérêt 3 %. Si les hypothèses sont trop optimistes, l'Etat devra parfaire la différence.

Supposons cependant qu'au 1^{er} janvier de l'an 2000, la situation soit liquidée. Il ne restera plus rien en caisse et les affiliés qui auront versé des cotisations, sans cependant encore être pensionnés, auront payé pour d'autres individus plus âgés. A partir de ce moment, on est obligé de retomber dans le système de la répartition pure et simple.

CHAPITRE III

SYSTÈMES COMPORTANT PARTIE RÉPARTITION ET PARTIE CAPITALISATION

SECTION I

Une des modalités de ces systèmes est celle où l'on capitalise les seules cotisations ouvrières, en répartissant les contributions patronales. C'est celle qui avait été proposée en 1910 par la commission sénatoriale des Retraites ouvrières. M. Viviani, Ministre du Travail (Sénat, 10 décembre 1909, « J. O. », p. 1.064), en exposait ainsi le fonctionnement :

« La commission recueille, par son article 2, les cotisations patronales et les cotisations ouvrières ; elle attribue les cotisations ouvrières à une caisse de capitalisation, les cotisations patronales à une caisse de répartition. Dans la caisse de capitalisation, les cotisations ouvrières vont fructifier, s'accroître d'an-

« née en année et des majorations qui surviennent
« après décès et des intérêts composés, afin de
« fournir à l'ouvrier, quand il aura l'âge de la retraite,
« une pension. Dans la caisse de répartition, les fonds
« patronaux vont s'accumuler ; chaque année, ils en sor-
« tirent, pour être répartis entre les mains des bénéfi-
« ciaires, afin de leur procurer une rente viagère de 120
« francs ; mais, comme les fonds patronaux ne seraient
« pas suffisants à eux seuls pour nanter les bénéficiaires
« d'une allocation viagère de 120 fr., la Commission fait
« appel à des fonds complémentaires de l'Etat. »

D'autre part, le Président de la Commission, M. Cuviniot (Sénat, 4 novembre 1909, « J. O. », p. 842) justifiait ce système mixte par la nécessité de laisser à l'ouvrier, non-seulement le bénéfice des sacrifices qu'il s'était imposés, mais de les majorer, par une part contributive fournie tant par le patron que par l'Etat.

« Mes décisions concernant le recours au système de
« la capitalisation et de la répartition, s'appuient sur
« les raisons ci-après ; il était inacceptable de soumet-
« tre l'ensemble des salariés à un régime de répartition.
« Ce régime conduirait fatalement à l'attribution des
« pensions égales pour tous ; les bons ouvriers proteste-
« raient avec infiniment de raison contre une disposition
« aussi contraire à la justice et à leurs intérêts. Le ver-
« sement du salarié est et demeure son bien propre ; nul
« ne peut l'en déposséder. Le législateur a pour devoir
« d'assurer aux assujettis les garanties les plus complè-
« tes pour la conservation des versements effectués et
« pour leur productivité, au point de vue des retraites.
« A cet effet, les versements obligatoires et facultatifs

« seraient, chaque année, portés au compte personnel de
« l'intéressé; chaque année aussi, serait inscrit à son li-
« vret le montant de la rente produite à 65 ans par ses
« versements. La majoration de l'Etat, fixée au tiers de
« la cotisation du salarié, serait définitivement acquise à
« l'intéressé, au même titre et dans les mêmes conditions
« que les versements eux-mêmes. Par contre, il nous a
« paru que les fonds provenant de la contribution patro-
« nale devaient être distraits de la capitalisation, pour
« éviter une immobilisation excessive de capitaux dont
« le total atteindrait bientôt plusieurs milliards. »

Les défenseurs de ce système mixte envisageaient de donner de suite, dès le début de l'application de la loi, des pensions d'un chiffre appréciable ; ils croyaient avoir trouvé le moyen de réunir les avantages de la capitalisation et de la répartition pure, en évitant leurs inconvénients.

Par ce système, la contribution ouvrière seule constitue une prime à l'assurance, tandis que la contribution patronale apparaît comme un impôt prélevé sur les patrons. Cette dissociation des contributions est grave de dangers pour l'avenir.

La solidarité entre l'ouvrier et le patron se trouve brisée. Le patron verse pour la collectivité ouvrière et non pour l'ouvrier qu'il connaît. Les deux facteurs de la production, loin de se rapprocher, se tournent le dos, dans deux opérations différentes. Le versement patronal est réparti, tandis que le versement ouvrier est capitalisé. Cependant, l'ouvrier et le patron sont solidaires ; le bien-être de l'ouvrier dépend des hauts salaires et ceux-ci dépendent de la prospérité du pays ; il ne faut donc pas les dissocier.

Toutefois, avec juste raison, on fait remarquer que le contrat de travail a des tendances à devenir collectif, au lieu de demeurer individuel et que, dans ces conditions, le versement patronal peut, sans inconvénient, revêtir la forme d'une gratification faite à l'ensemble de la collectivité ouvrière. Le versement ne peut, dans ces conditions, conserver un caractère personnel ; il doit, au contraire, être une œuvre de solidarité et profiter à tous, aussi bien dans le régime de la répartition que dans celui de la capitalisation. Les versements de tous profitent à chacun et les versements de chacun profitent à tous.

Le système mixte proposé par la commission présentait l'avantage de rendre plus facile, dans l'avenir, l'augmentation de la contribution patronale, car avec le régime de la parité, il est plus difficile aux représentants de la classe ouvrière de réclamer l'augmentation de la cotisation patronale que si on l'avait spécialisée.

Cependant à côté de cet avantage, il présente les inconvénients suivants :

Le fonds commun constitué avec les contributions patronales n'étant pas susceptible d'assurer une rente fixe aux ayants-droit, l'Etat est amené à parfaire les insuffisances. Il y a en effet une grande différence entre ce fonds commun et le régime individualiste de capitalisation qui applique la mutualité à la réparation des risques, par le jeu de la loi des grands nombres. Comme il est impossible, par la répartition, d'assurer une rente fixe, au moyen d'une cotisation fixe, il en résulterait de lourdes charges budgétaires, susceptibles de mettre en danger les finances publiques.

Cet aléa financier paraît d'autant plus redoutable qu'en cas de crise économique, les cotisations patronales risquent de se trouver diminuées par suite de restriction de main-d'œuvre, bien que les charges ne diminuent pas, car le nombre des vieillards est constant, dans un pays à population constante.

C'est donc avec raison que cette modalité du système a été écartée.

SECTION II

Une autre modalité des systèmes, comportant partie répartition et partie capitalisation, est celle où, après avoir recueilli les contributions tant ouvrières que patronales, une partie de l'ensemble de ces contributions est affectée à une caisse de capitalisation et l'autre partie à une caisse de répartition. A l'inverse de ce qui a été envisagé précédemment, les contributions reçues forment un tout ; aucune distinction d'origine ne subsiste et l'emploi et la gestion des fonds recueillis sont indépendants de leur provenance. Ce système, qui est une belle application du principe de la solidarité collective, a été pratiquement réalisé en France. Il est en effet appliqué aux ouvriers mineurs, depuis la loi du 25 février 1914, et fonctionne à la satisfaction de tous. En combinant ainsi les deux principes opposés de la capitalisation et de la répartition, on est arrivé à faire face aux exigences de la période transitoire. La loi du

29 juin 1894 avait soumis les ouvriers mineurs à un régime obligatoire de retraites. Les ouvriers devaient supporter, sur leurs salaires, une retenue de 2 % ; et les exploitants étaient tenus de verser une contribution égale. Le versement de cette double contribution était effectué à la caisse nationale des retraites pour la vieillesse, où chaque ouvrier avait un compte ouvert à son nom.

Ce système, exclusivement basé sur le régime de la capitalisation des versements ouvriers et patronaux, avait eu, naturellement, cette conséquence : que les ouvriers, arrivant à l'âge de la retraite, dans les premières années qui ont suivi la mise en application de la loi, n'obtenaient qu'une pension infime et ceux qui avaient quitté la mine, avant son entrée en vigueur ne bénéficiaient d'aucune retraite. La situation de ces ouvriers fut prise en considération et l'Etat, en vertu de dispositions insérées aux lois de finances des 31 mars 1903, 17 avril 1906, 31 décembre 1907, 27 février 1912, apporta son concours pour l'amélioration de leur sort. En 1914, l'Etat intervenait pour une somme de : 1.500.000 frs. Ainsi, c'est par l'impôt, c'est-à-dire sous forme d'assistance, que les difficultés de la période transitoire sont aplanies.

Cependant, la loi du 25 février 1914, qui institua la caisse autonome des retraites des ouvriers mineurs, apporta une innovation intéressante par la création d'un fonds spécial de répartition, fonds de solidarité alimenté par une retenue effectuée sur les retraites des ouvriers occupés à la mine, par une contribution de même importance à la charge de l'exploitant et par une contribution de l'Etat. Le taux de la contribution pour l'alimentation de ce fonds (cotisations ouvrière et patro-

nale totalisées), fixé d'abord à 2 % des salaires, a été successivement porté à 4 % par la loi du 29 mars 1919 et 5 % par la loi du 24 décembre 1923. Ce fonds bénéficie, en outre, d'une contribution de l'Etat qui, jusqu'au vote de la loi susvisée du 24 décembre 1923, était fixée, chaque année, par la loi de finances, sans pouvoir être inférieure à 2 millions et qui s'est élevée, en fait, à 5.700.000 francs, à partir de 1918. Depuis la loi du 24 décembre 1923, elle est égale à 1 % des salaires des ouvriers occupés dans les exploitations minières et atteint actuellement environ 20 millions.

Ce fonds était destiné (et c'est, jusqu'à un certain point, son rôle primordial) à assurer aux ouvriers qui avaient dépassé l'âge de la retraite, au moment de la création de la caisse autonome ou qui devaient atteindre cet âge dans les premières années qui suivraient, le minimum de retraite que les ouvriers plus jeunes devaient se constituer, par les versements inscrits à leur compte individuel d'assurance.

Il devait donc aller en diminuant d'importance avec le temps et c'est ce qui explique sans doute que le taux fixé pour les cotisations destinées à son alimentation était un taux maximum qui ne devait pas être dépassé. Mais, étant donné les modifications, les extensions et les améliorations apportées au régime des retraites, il ne paraît guère douteux que, pendant de longues années encore, ce fonds n'ait à supporter de lourdes charges, du chef des majorations de pensions. Le taux de la retraite minimum a été porté successivement de : 2.000 frs. (loi du 24 décembre 1923) ; à 2.500 frs. (loi du 11 juillet 1925) ; à 3.000 frs. (loi du 11 août 1926) ; à 3.500 frs.

(loi du 29 février 1928) ; et à 5.750 frs. (loi du 30 mars 1928). Une proposition de loi, actuellement déposée à la Chambre des Députés, tend à fixer à 5.000 frs. le minimum de la retraite des mineurs.

Le taux des cotisations ouvrières et patronales destinées à alimenter ce fonds, qui était en 1914 moitié du taux des cotisations à imputer au compte individuel d'assurance des intéressés (2 % contre 4 %), dépasse actuellement ce taux (5 % contre 4 %). On constatera que le fonds spécial a perdu dans une large mesure son caractère transitoire. Actuellement, l'organisation des retraites des ouvriers mineurs repose à la fois sur les deux principes opposés de la capitalisation et de la répartition qui, par empirisme, arrivent à jouer simultanément d'une façon parfaitement logique.

Ainsi, en ayant soin de déterminer la participation de l'Etat, afin de ne pas faire supporter à la collectivité des charges budgétaires trop lourdes, la combinaison des deux systèmes de la capitalisation et de la répartition, est susceptible de parer, pendant la période transitoire, aux inconvénients de la capitalisation, et d'autre part d'accorder, dès l'application de la loi, les avantages de la répartition pure. Cette combinaison permet de limiter dans une certaine mesure les inconvénients de chacun des deux systèmes précités. Elle donne des résultats très heureux, si bien que la création du fonds de répartition, tout d'abord envisagée à titre provisoire, est devenue définitive. Il est à souhaiter que cette expérience de système mixte soit appliqué pour la constitution des retraites prévues aux assurances sociales.

Au point de vue financier, il aurait l'avantage de ne pas faire accumuler dans une même caisse des capitaux énormes qui peuvent présenter des difficultés de placements et amener peut-être une baisse de taux de l'intérêt, ou tout au moins modifier la face du marché.

Supposons, en effet, qu'au lieu de verser la totalité des cotisations destinées au service des retraites, dans une caisse de capitalisation avec comptes individuels, on n'en verse qu'une certaine proportion, la moitié par exemple, — l'autre moitié étant destinée à une caisse de répartition, — il est évident que l'accumulation des capitaux sera diminuée de moitié. La gestion de cette masse, néanmoins énorme, de capitaux en serait facilitée et les inconvénients rappelés ci-dessus seraient amoindris dans leurs effets.

D'autre part, au point de vue social, les anciens ouvriers, les vieillards auraient une retraite minimum assurée, celle-ci étant égale à la retraite minimum que peuvent se procurer les jeunes ouvriers par les versements inscrits à leur compte individuel d'assurance. Leur situation se trouverait améliorée et ils ne seraient plus une charge pour leur famille.

On peut objecter que ces ouvriers n'ayant pas ou presque pas cotisé, la retraite qui leur est allouée revêt une forme d'assistance et non d'assurance. A cela on peut répondre que, pratiquement, et nous l'avons déjà dit, aucun système de retraite ne peut en lui-même trouver les ressources nécessaires pour attribuer des allocations à ceux qui n'ont jamais versé de cotisations, ou qui n'en ont versé que pendant un petit nombre d'années. Ce caractère d'assistance existe dans l'allo-

cation viagère attribuée par l'Etat aux affiliés de la loi du 5 avril 1928, sur les assurances sociales.

De même que le contrat de travail tend à devenir collectif, au lieu de rester individuel, ces versements de l'employeur et de l'assuré perdent leur caractère exclusivement personnel, pour devenir également collectifs ; ils s'appliquent à une œuvre de solidarité qui doit profiter à tous. La collectivité entière doit bénéficier des versements de chacun, et chacun doit profiter des versements de tous. Car, « ce qui caractérise l'assurance sociale, c'est qu'elle est collective, c'est qu'elle ne tend jamais à proportionner exactement ses services aux ressources que lui apportent individuellement les assurés, mais qu'elle les fonde sur celles que leur groupement lui assure, complétées, s'il y a lieu, par les contributions d'autres éléments de collectivité et par celles de l'Etat qui la représente tout entière. Cette pensée a été mise en lumière par un sociologue anglais, Sir William Beveridge, quand il a écrit :

« Supporter collectivement les charges de certains risques est de l'assurance sociale. C'est de l'assurance sociale, aussi bien si les individus versent des primes spéciales pour couvrir chaque risque spécial que s'ils reçoivent l'assistance gratuite sur les ressources générales de la collectivité ou d'une institution » (1).

Ainsi le principe de l'assurance sociale est indépendant de toute spécialisation en matière de régime financier. Les modalités employées seront d'autant plus parfaites qu'elles permettront de réaliser plus complè-

(1) CHAUVÉAU. Rapport n° 435, page 19.

tement l'acte de solidarité sociale dont l'assurance est la présentation.

Aussi constatons-nous, à l'heure actuelle, une tendance marquée à l'application du régime mixte de la capitalisation et de la répartition. Les organismes d'assurances alsaciens-lorrains admettent même que toutes les prestations doivent être assurées, suivant un régime de répartition, sans qu'ils cherchent à couvrir les risques par une prime constante, ou sensiblement constante.

De même, l'Allemagne, dont l'avoir des caisses s'est trouvé naturellement réduit à mesure que le mark diminuait de valeur et qui, à la suite de la revalorisation, s'est aperçue que les réserves mathématiques ne représentaient plus que les 6-7 % du portefeuille initial, a élargi considérablement le champ d'application du système de la répartition et diminué d'autant celui de la capitalisation.

CONCLUSION

LE SYSTÈME PROPOSÉ

De l'examen des divers régimes financiers en assurance sociale, il résulte pour nous :

1° Qu'aux assurances : maladie, maternité et décès prématuré, il convient d'appliquer purement et simplement le système de la répartition.

Les opérations relatives à ces assurances ne s'échelonnent pas sur une longue période ; elles s'équilibrent annuellement. Il suffit, en conséquence, de répartir entre les cotisants la charge annuelle du risque.

Aucune période transitoire n'est à traverser, car la loi reçoit, pour ces assurances, sa complète application dès son entrée en vigueur, à charge toutefois aux assurés d'accomplir le stage prévu, afin d'éviter qu'ils ne commencent à payer des cotisations juste pour bénéficier des bienfaits des assurances.

2° Qu'à l'assurance-vieillesse il faut appliquer le système mixte de la capitalisation et de la répartition, comme représentant les moindres inconvénients : d'une part, par la capitalisation d'une partie des cotisations, il correspond aux habitudes d'épargne du pays et apporte tout apaisement et garantie à ceux qui bénéficient de l'assurance ; d'autre part, par la répartition de l'autre partie des cotisations, il permet de traverser la période transitoire, en assurant aux ouvriers âgés une retraite minimum indispensable par l'application du principe de la solidarité.

3° Qu'à l'assurance-invalidité, c'est le système de la couverture qui convient le mieux ; car l'imprévisibilité du risque ne permet pas l'ouverture d'un compte individuel de capitalisation. Du système en cause résulte une fixité des charges budgétaires pour le présent et, par rapport au système de la répartition, une diminution du poids de ces charges pour les générations futures. De plus, il représente — en raison du jeu des intérêts obtenus — une économie réelle pour les cotisants et par le dépôt immédiat des capitaux constitutifs de la rente, il assure la sécurité de ceux qui sont atteints par le risque.

Cet exposé des différents systèmes financiers en assurance sociale nous amène au fonctionnement financier de la loi du 5 avril 1928, au point de vue technique.

TROISIÈME PARTIE

**FONCTIONNEMENT PRATIQUE
DE LA LOI
AU POINT DE VUE TECHNIQUE**

LIVRE I,

LES CAISSES D'ASSURANCES
LEUR ORGANISATION FINANCIÈRE

(art. 26 à 34 de la Loi)

CHAPITRE I

LES CAISSES DÉPARTEMENTALES

Dans chaque département, il sera créé une caisse dite « départementale » qui assurera l'ensemble des risques garantis par la loi. On avait d'abord envisagé l'existence d'un nombre variable de caisses départementales par département ; mais, finalement, le législateur s'est arrêté à une seule caisse, voulant ainsi sauvegarder le principe de solidarité. D'autre part, l'adoption du cadre départemental favorise l'accomplissement des formalités d'affiliation, le département étant à la base de notre administration. La substitution du département à la région a fait craindre l'échec de la loi. Mais on a prévu pour les caisses départementales la possibilité de se grouper en Unions Régionales, et même en une Fédération Nationale (art. 28, § 3).

La Caisse départementale couvre tous les risques et garantit toutes les prestations. Elle doit ouvrir un

compte à tout assuré immatriculé. Groupant tous les assurés dont le lieu de travail est situé dans le département, elle doit pouvoir retrouver facilement le compte de tel ou tel salarié. En outre, la Caisse départementale verse directement les prestations aux assurés non affiliés à une Caisse primaire.

D'après le décret portant règlement d'administration publique du 30 Mars 1929, les opérations de toute Caisse départementale sont réparties entre trois sections distinctes :

1° Une section de coordination commune à tous les assurés ; (elle est chargée de la centralisation et du transfert des versements effectués par les employeurs ; elle groupe les renseignements afférents à chaque compte individuel et indispensables pour déterminer les droits des intéressés).

2° Une section de compensation des risques, commune aux adhérents des caisses primaires de répartition du département, qui prend en charge, jusqu'à concurrence des ressources prévues par l'art. 32 de la loi, les insuffisances de recettes de ces caisses pour les risques maladie, maternité et décès.

3° Une section fonctionnant comme caisse primaire, pour tous les assurés, ne relevant d'aucune autre caisse primaire, en ce qui concerne le risque considéré. (Cette section comprend des subdivisions pour chacun des risques maladie, soins aux invalides, décès, maternité, vieillesse et invalidité.)

Pour pouvoir fonctionner, la caisse départementale doit être agréée par l'Office National des Assurances sociales.

L'art. 26, § 1^{er}, de la loi précise que les caisses départementales sont constituées et administrées conformément aux prescriptions générales de la loi du 1^{er} Avril 1898, sur les Sociétés de Secours mutuels. La Caisse départementale est donc comparée à une Société de Secours mutuels et, à ce titre, elle est administrée par un Conseil d'administration, élu par l'Assemblée générale de tous les membres affiliés. Les statuts fixent la composition du Conseil d'administration et la durée du mandat des administrateurs. Les art. 290, 291 et 292 du décret portant règlement d'administration publique, déterminent les conditions dans lesquelles l'élection des administrateurs des caisses départementales a lieu.

Le Conseil d'administration de chaque caisse départementale nomme un agent comptable chargé, sous sa responsabilité et sous le contrôle du Conseil, de l'ensemble des opérations financières de la caisse.

CHAPITRE II

LES CAISSES PRIMAIRES

Les caisses primaires sont constituées et administrées conformément aux prescriptions générales de la loi du 1^{er} Avril 1898, sur les Sociétés de Secours mutuels. C'est l'adoption de la formule mutualiste, ce qui explique la parole du rapporteur de la Chambre : « Les assurances sociales ne seront qu'une vaste mutualité. » (1).

Il en résulte que l'esprit, les cadres, l'autorité, l'action mutualiste sont réellement à la base de la loi. Les assurés peuvent se grouper comme ils l'entendent et s'administrent eux-mêmes. Non seulement les cadres éprouvés sont intégrés dans la loi, mais ils en constituent l'armature essentielle.

La forme mutualiste respecte l'individu qui reste

(1) GRINDA. Rapport n° 5496, page 18.

toujours partie agissante dans l'ensemble. Aucune atteinte n'est portée, par le mode de gestion prévu, à l'individualisme, en ce qu'il est générateur d'économie et d'épargne. Les efforts individuels subsistent ; ils sont seulement associés, pour augmenter leur résultat. Bien que la loi du 5 Avril 1928 règle le fonctionnement des caisses départementales, c'est à la loi du 1^{er} Avril 1898 qu'il faudrait en référer, si l'on constatait quelque part un oubli dans la loi actuelle. En outre, les caisses d'assurances et de réassurances mutuelles agricoles bénéficient également des avantages de la loi du 1^{er} Avril 1898, à la condition de se conformer à ses prescriptions :

La caisse primaire assure :

— soit à la fois la maladie, la maternité, les soins aux invalides, pendant les cinq premières années d'invalidité et le décès, en abrégé « malmasoindé » (1).

— soit à la fois seulement la maladie, les soins aux invalides et le décès, en abrégé : « malsoindé » (1).

— soit la maternité seule.

Aucune condition n'est imposée quant au nombre des assurés ; la loi est ici, peut-être, libérale à l'excès. On avait pensé, à un moment donné, imposer à la caisse primaire un nombre minimum d'adhérents, variable suivant la nature des risques qu'elle assure. Il en subsiste un vestige dans les 100.000 membres que l'on demande à une caisse primaire qui veut assurer l'invalidité. Il y a de toutes petites Sociétés de Secours mutuels qui pourront, elles aussi, former de toutes petites

(1) FLEURY, *Commentaire pratique et critique de la loi du 5 avril 1928 sur les assurances sociales*, page 95.

caisses primaires. Cependant, au point de vue du fonctionnement de la loi, des caisses trop petites constituent un danger et certaines précautions ont été prises. C'est ainsi que les caisses primaires peuvent avoir des sections locales ; mais, en principe, ces sections locales ne sont pas les sociétés de secours mutuels ; ce sont des émanations directes de la caisse primaire. Ce n'est que « si la caisse primaire est fondée par une caisse de réassurance... » qu'elle peut assurer le service local des prestations, par l'intermédiaire des organismes locaux qui lui sont affiliés, donc le plus souvent des sociétés de secours mutuels. Dans ce cas d'ailleurs, la société de secours mutuels est, non pas une section locale, mais un intermédiaire local, sans autonomie financière, et simple agent de transmission, à qui il sera permis, bien entendu, de profiter de son rôle pour recruter des adhérents.

D'autre part, il existe aussi un danger d'avoir des caisses trop étendues, notamment pour l'assurance-maladie. Le contrôle mutuel des assujettis est à la fois le plus efficace et le plus équitable, mais il exige un certain lien entre les assurés. C'est un fait digne d'être remarqué, qu'en Allemagne et en Angleterre, le nombre des caisses indépendantes ou les sections locales autonomes de très grandes caisses pour l'assurance-maladie, est d'environ 8.000 pour chacun des deux pays.

Il convient de préciser que ne pourront fonctionner comme caisses primaires, vieillesse et invalidité, que les caisses existant six mois avant la mise en application de la loi et remplissant quelques autres conditions. Elles doivent donc fonctionner à la date du 12 juillet 1929 ;

et pour faire l'invalidité, il faut qu'elles aient 100.000 membres, avant cette dernière date. Sans doute, l'application de la loi peut subir quelque retard ; mais il faut bien savoir que l'organisation d'une caisse et le recrutement des adhérents peuvent, eux aussi, être soumis à quelque retard.

Les caisses qui peuvent faire la vieillesse, soit seule, soit avec l'invalidité, se rapportent à deux catégories :

A) Celles de l'art. 26, parag. 4, c'est-à-dire les caisses mutualistes, les caisses autonomes et les caisses de retraites ouvrières qui n'ont pas la forme mutualiste. Ces dernières devront, au préalable, se transformer en caisse primaire, si elles veulent continuer à fonctionner ; autrement ce sera pour elles la fusion ou l'absorption. Elles comprennent les caisses départementales ou régionales de retraites, les caisses patronales ou syndicales de retraites ; les caisses de syndicats de garantie et les caisses de retraite de syndicats professionnels.

Les caisses autonomes dont l'existence est prévue par la loi du 1^{er} Avril 1898, sont des organismes excellents de constitution de retraites. La mutualité les avait négligées, parce que l'Etat semblait encourager avant tout le versement au fonds commun inaliénable à la Caisse des Dépôts et Consignations. Actuellement et depuis quelque temps déjà, la Direction de la Mutualité encourage la création de caisses autonomes. Parmi celles récemment fondées, beaucoup ont déjà reçu de nombreuses adhésions. Toutefois, ne pourront faire que la vieillesse, sans l'invalidité, toutes celles qui n'auront pas réuni 100.000 membres.

B) (art. 44, parag. 1). — Les caisses à provenir de la

transformation d'institutions patronales, soit qu'elles fonctionnent avec ou sans le concours des salariés.

Ainsi, à l'inverse de ce qui est prévu pour les caisses de retraites ouvrières (art. 26, parag. 4), des caisses patronales existantes pourront fonctionner comme caisses primaires, sans se transformer au préalable.

Cependant, pour bénéficier de cette autorisation, les caisses en cause doivent remplir certaines conditions. Il faut tout d'abord qu'elles soient organisées, avant la mise en application de la loi et ensuite que leur situation financière suffise à garantir leurs engagements antérieurs et comme caisses primaires, à assurer, au profit du personnel soumis aux obligations légales, les prestations découlant de la loi.

Cette disposition est très intéressante pour les employeurs. C'est peut-être le salut pour ceux d'entre eux qui voient avec anxiété disparaître cette collaboration entre patron et employés ou ouvriers pour la retraite qui fait les bonnes maisons. En outre, la caisse autorisée pourra fonctionner comme caisse primaire, sans transformation préalable, avec des comptes séparés et elle pourra grouper tout le personnel de la maison, obligatoires et non obligatoires, et toutes les prestations promises au personnel ; retraites légales et suppléments, s'il y a lieu. La loi ne parle pas du cas où une caisse fonctionne entre ouvriers ou employés, sans le concours de l'employeur. Il semble qu'il y ait lieu de l'admettre comme rentrant dans les conditions légales.

Au cours de la discussion de la loi, on a rendu hommage aux employeurs qui ont fondé des institutions patronales. Très justement on fait disparaître celles de

ces institutions qui n'ont pas été créées sur des bases suffisantes et qui ne sont pas à hauteur de leurs engagements. Cependant, il en est qui auraient fonctionné correctement, sans la dévalorisation du franc dont elles subissent le contre-coup. Certaines font actuellement des efforts pour se remettre à flot, efforts qui se traduisent par des subsides de l'employeur. Les condamner serait à la fois une injustice vis-à-vis de l'employeur et une erreur dont pâtiraient les salariés, privés des contributions que l'employeur est disposé à verser. Il semble qu'il suffirait, dans ce cas, de faire prendre à l'employeur l'engagement de combler, dans un délai déterminé, le déficit mis en relief par l'inventaire technique.

Des sections locales, en dehors du département du siège social, peuvent être rattachées aux caisses primaires vieillesse et invalidité venant des institutions patronales, aux caisses mutualistes et autonomes.

Par l'art. 44, parag. 2, la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse peut créer, dans le cadre départemental, des sections d'assurés pour l'assurance-vieillesse, invalidité, à titre de caisses primaires.

Ainsi, dans le département, on trouve de nombreux organes qui ne sont plus départementaux, à savoir : des sections locales pour la vieillesse et l'invalidité, des caisses patronales, des caisses mutualistes et autonomes et la caisse nationale des retraites pour la vieillesse.

Les caisses primaires sont administrées à l'origine par le conseil d'administration de l'organisme qui les constitue jusqu'à la tenue de la première assemblée générale des membres participants et honoraires, laquelle

élu, dans un délai de trois mois, le Conseil d'Administration de la caisse (art. 26, parag. 5).

Pour l'élection du conseil d'administration de la caisse primaire, les mutualistes bénéficient d'un privilège ; ils disposent en effet de deux voix au lieu d'une. Il semble que ce privilège soit valable non-seulement pour l'élection du premier conseil d'administration, mais « toutes les fois » où il y aura des élections au Conseil d'administration.

Le premier conseil d'administration de la caisse est élu dans un délai de trois mois : la loi ne précise pas. Il faut certainement comprendre : à partir du moment où la caisse primaire est autorisée à fonctionner.

La caisse départementale est administrée, à l'origine, par un conseil de dix-huit membres dont six sont désignés par l'union départementale des sociétés de secours mutuels, six par les caisses mutuelles agricoles, six par les syndicats professionnels ouvriers (art. 26, par. 6). Le conseil d'administration de la caisse départementale est désigné d'après les règles de la représentation proportionnelle. La loi pose le principe de la représentation proportionnelle, mais n'en fixe pas les règles d'application. La législation allemande en fournit de bons exemples.

L'art 26, parag. 7, fixe le nombre des membres du conseil d'administration de la caisse départementale et des caisses primaires. Les administrateurs, au nombre de 18 au minimum, doivent être choisis au moins la moitié parmi les assurés membres, deux parmi les praticiens et au moins six parmi les employeurs. La loi reste muette sur les autres places ; dans son rapport

n° 5.496, M. Antonelli estime que l'assemblée générale a toute liberté pour choisir ces administrateurs non désignés parmi les hommes qui peuvent lui apporter un concours précieux. Cette solution est d'accord avec l'esprit de la loi du 1^{er} avril 1898 qui doit être suivi dans le silence de la loi actuelle.

Il semble paradoxal de ne pas voir dans le conseil d'administration des caisses une représentation paritaire des ouvriers et des employeurs, qui paient chacun moitié des cotisations. Ce principe de la représentation proportionnelle au montant des cotisations payées, est d'une application générale à l'étranger. La thèse admise au moment de la discussion est que les fonds des assurances sociales sont recueillis pour le bien exclusif des assurés et par conséquent doivent être gérés par eux. A la vérité, il en est de même en ce qui concerne la destination des fonds recueillis dans toutes les législations d'assurances sociales. D'autre part, le principe que toute entreprise doit être gérée exclusivement par ses usagers pourrait conduire loin. En réalité, on a voulu faire confiance aux assurés, leur manifester cette confiance, et les rendre maîtres de leur gestion, tout en acceptant la présence de quelques employeurs dont les avis peuvent être utiles. « Ce sera pour la classe ouvrière une école d'enseignement économique et financier, et de plus une école de sagesse, de pondération, et, par là même, un excellent instrument de paix sociale » (1).

(1) PEYRONNET : Débats parlementaires. Sénat, séance du 10 juin 1927 (J. O. du 11 juin 1927, page 559).

CHAPITRE III

FONCTIONNEMENT ET GESTION DES CAISSES

§ I. — *Fonctionnement des Caisses primaires.*

Pour fonctionner, les caisses primaires doivent être préalablement autorisées ; de même elles ne peuvent continuer à fonctionner, sans justifier l'autorisation donnée, par une bonne gestion. En outre, l'objet des caisses doit se limiter aux assurances sociales. Comme il n'y a pas lieu de tenir deux comptes, dans deux caisses différentes, pour un futur retraité, les caisses départementales peuvent gérer les versements effectués — pour l'assurance vieillesse — par les membres des mutualités scolaires âgés de moins de quinze ans. Cette disposition évite la création, en dehors de la caisse départementale, d'autres organismes de retraites, obligés de tenir des écritures pour des jeunes gens qui entreront ensuite, presque tous, dans le cadre des assurances sociales.

Pour le choix des caisses (art. 26, parag. 3), une faveur — très justifiée d'ailleurs — est faite à la mutualité. L'assuré qui, six mois avant la mise en application de la loi, appartiendra en qualité soit de membre participant, soit de membre honoraire, à une société de secours mutuels, fonctionnant dans les conditions de la loi du 1^{er} Avril 1898, est présumé, sauf désignation contraire de sa part, dans un délai de deux mois, faire choix de la caisse primaire à laquelle cette société ou l'union dont elle fait partie, se rattache par un lien effectif.

L'assuré qui n'appartient à aucune société de secours mutuels, devra se faire agréer par les caisses d'assurances qu'il aura choisies et, à défaut de choix de sa part, il sera assuré pour tous les risques par la caisse départementale. Celle-ci est à la fois organisme de répartition des cotisations pour tous les assurés et organisme d'assurance de tout assuré concernant les risques pour lesquels il ne s'est pas assuré ailleurs.

L'assuré n'est pas forcé de rester toujours dans la même caisse. Son adhésion à une caisse d'assurance est valable pour deux ans, sauf le cas où il change de lieu de travail (art. 35, parag. 1^{er}).

Les conditions de transfert des droits de l'assuré qui passe d'une caisse à une autre font l'objet de l'art. 35, parag. 2 et 3. On y mentionne la « couverture ou réserve mathématique afférente aux droits d'invalidité de l'assuré », tandis qu'une semblable réserve mathématique n'existe pas pour l'assurance invalidité.

Quant aux rapports de la caisse départementale et des caisses primaires, il est précisé art. 28, parag. 1^{er}) que la

caisse départementale transfère aux caisses primaires, pour chacun des adhérents à ces caisses, la portion de cotisation afférente aux risques qu'elles sont autorisées à couvrir et sous réserve de l'application des articles 32, 69 et 70. Elle reste responsable des opérations effectuées par les caisses primaires.

L'art 32, dont il est question, dit : Art. 32, parag. 1^{er}. — Sur le montant des cotisations qui doivent revenir aux caisses primaires, pour les services de répartition, c'est-à-dire pour les assurances maladie, maternité et décès et les prestations en nature afférentes au risque invalidité, la caisse départementale retient 10 % à titre de réassurance et de compensation.

Art. 32, parag. 2. — La caisse départementale cède au Fonds de garantie et de compensation 5 % de l'ensemble des cotisations affectées à ces risques.

Sur la part de cotisations qui va aux caisses primaires, la caisse départementale retient 10 % dont elle ne transmet que 5 % au Fonds de garantie et de compensation ; les 5 % qui restent servent à faire une réassurance entre les caisses primaires. Mais, pour les risques répartition qu'elle assure elle-même, elle n'a pas à verser, au fonds de réassurance, 5 % de ses cotisations. Alors que la caisse primaire ne reçoit que 90 % de ses cotisations, la caisse départementale garde pour les siennes 95 %. Il y a là un désavantage pour les caisses primaires que rien ne justifie.

Outre des 5 % prévus à l'art. 32, parag. 2, l'art. 70 fait verser au Fonds de garantie et de compensation deux pour mille (2 p. 1.000) de toutes les cotisations reçues par les caisses d'assurances ; ce taux pouvant être

abaissé, par décret, lorsque l'avoir du Fonds de garantie atteindra la somme de 20 millions.

En ce qui concerne la répartition des cotisations afférentes aux différents risques, l'art. 69 vise : a) un prélèvement sur les cotisations afférentes à l'assurance vieillesse égal au moins à 1,25 % et au plus à 2 % du salaire, pour les assurés âgés de moins de trente ans ; b) sur les cotisations décès, un prélèvement destiné à compléter au minimum de 1.000 frs. l'allocation décès ; c) la totalité des contributions patronales et ouvrières afférentes aux salariés étrangers, n'ayant pas en France de résidence réelle et permanente ; d) pendant la première année d'affiliation de tout assuré, la fraction des cotisations destinée à la garantie du risque invalidité.

Il y aura donc une différence appréciable entre les cotisations versées à la caisse départementale et celles qui parviendront aux caisses primaires.

Quant aux dépenses d'administration et de gestion de tous les organismes, c'est au Fonds de majoration et de solidarité à y faire face. A cet effet, un prélèvement est effectué sur toutes les cotisations ; mais les frais de fonctionnement des divers services des caisses d'assurances doivent rester dans la limite maximum de 5 % du montant total de toutes les cotisations. D'autre part, ces caisses ne peuvent, en aucun cas, affecter à la gestion un pourcentage de frais supérieur à celui qui sera fixé dans la limite d'un maximum égal à 3,50 % des cotisations reçues.

Les caisses départementales peuvent se grouper en unions régionales et en une fédération nationale, notamment en vue de réaliser des œuvres d'intérêt commun,

telles que : organisations d'hygiène sociale, établissements de prévention et de cure, sanatoria, dispensaires, maisons de convalescence et de retraite (art. 28, § 3).

§ II. — *Gestion des Caisses.*

Les prescriptions relatives à la comptabilité, à la gestion et au contrôle des caisses d'assurances font l'objet de l'art. 29. Or, du fait que les caisses ne peuvent affecter à la gestion un pourcentage supérieur à 3,50 % des cotisations reçues, il sera nécessaire de gérer très économiquement.

L'Etablissement d'assurances sociales du Grand Duché de Luxembourg, a fait connaître, dans un travail récent, qu'il dépensait en frais de gestion 7 % des cotisations et cependant il ne fait pas l'assurance maladie. Ce même Etablissement signale, en outre, qu'en Autriche et en Allemagne, les frais de gestion sont actuellement de l'ordre de grandeur de 15 % des cotisations, bien que, de par l'adoption du système de la répartition, les cotisations soient sensiblement plus élevées qu'en France. Il convient de préciser cependant que d'après le système allemand, chaque risque est l'objet d'une gestion distincte ; ce qui est une cause d'augmentation sensible des frais de gestion.

En France, on admet généralement que la masse des salaires assurés sera de 55 milliards et la masse des contributions de 5 milliards 1/2, ce qui donne pour les frais de gestion environ 275 millions, soit — à raison de

8.500.000 assurés — une dépense de 32 à 33 frs par assuré.

La loi a prévu quelques facilités, en vue d'aider à la gestion économique : dispense de timbre d'enregistrement des pièces destinées à l'exécution de la loi, des jugements, des arrêts ou tous actes de procédure, application d'un tarif postal spécial au départ et à l'arrivée, pour les organismes concourant à la gestion.

La gestion des assurances sociales est très complexe. C'est ainsi qu'il faut connaître l'assuré, l'identifier et le suivre, depuis le moment où il commence à travailler jusqu'à son décès. Toute sa vie, il faut connaître son salaire et sa situation de famille, pour savoir s'il rentre dans les assurés obligatoires. Une partie de la gestion sera consacrée à la correspondance avec l'employeur, pour la réception et la transmission des cotisations, pour la rectification des erreurs, pour la fourniture de tous renseignements indispensables, relatifs à l'assuré ou à son salaire. Les contributions reçues, leur ventilation par la caisse départementale, entre les diverses caisses primaires, devra s'effectuer aussitôt. La détermination de la part revenant à chaque caisse primaire étant faite, il y a lieu de prélever, sur cette part, ce qui est destiné à la caisse départementale agissant comme organisme de réassurance des risques de répartition (5 %), ce qui doit aller au Fonds de garantie et de compensation pour les mêmes fonctions de réassurance des mêmes risques (5 %) et ce qui est destiné au Fonds de garantie et de compensation, pour faire face à l'insolvabilité éventuelle des caisses (2 pour mille du total de toutes les cotisations).

Le compte total des cotisations versées par un assuré, dans des années successives, doit être tenu, afin de permettre le calcul du salaire moyen qui servira de base à la pension d'invalidité (en principe 40 %) et au minimum de la pension vieillesse (aussi en principe 40 %).

D'autre part, il faut connaître le nombre de jours pour lesquels des cotisations ont été payées, car les années de cotisations ne comptent, pour les minima, que si l'on a travaillé deux cent quarante jours dans l'année. Si l'assuré exerce la profession d'agriculteur, certains droits lui sont acquis, s'il a travaillé comme salarié, seulement cent vingt jours par an.

Il ne suffit pas de recevoir et de répartir les cotisations, il faut aussi faire jouer l'assurance.

En cas de maladie, la caisse doit établir des rapports avec les praticiens, en vue du règlement des frais et avec l'assuré, afin de lui payer les indemnités dues, tout en laissant à sa charge les 15 ou 20 % du montant des honoraires du praticien et les 15 % des produits pharmaceutiques.

Les mêmes nécessités se présentent, en cas de grossesse d'une femme assurée ou de la femme d'un assuré ou en cas de maladie d'un enfant.

L'assurance décès obligera les caisses primaires, dites de répartition, à avoir recours chaque fois à la Caisse départementale, afin de connaître le salaire moyen annuel de l'assuré, calculé d'après les cotisations versées depuis l'âge de 16 ans.

L'assurance retraite rend obligatoire la tenue d'un compte individuel, avec application à la cotisation retraite versée chaque année, du taux correspondant à l'âge

atteint par l'assuré, pendant l'année considérée, suivant le tarif en vigueur à ce moment. Si d'autre part, l'assuré choisit la constitution d'une rente à capital réservé, les deux calculs, capital réservé et capital aliéné, devront être faits, le premier pour la rente à servir, le deuxième pour application du minimum.

En outre, chaque changement de caisse, départementale ou primaire, par un assuré, donne lieu au transfert de son compte d'une caisse à une autre. Ici, la difficulté proviendra des confusions toujours possibles.

Le chômage donne lieu à toute une procédure. Le fait du chômage est à établir, puis la caisse départementale débite le fonds de chômage des cotisations du chômeur, pour en créditer les caisses primaires ; ensuite il y a lieu de vérifier la période du chômage en cours, afin de se rendre compte si elle ne s'ajoute pas à une nouvelle période, achevant les trois mois autorisés dans les douze mois.

L'exposé précédent qui énumère d'une façon incomplète les comptes à l'intérieur du département, donne déjà l'impression que la gestion sera difficile. Or, l'office déparmental fera un travail que la caisse départementale exécutera une seconde fois, aussi bien en ce qui concerne les employeurs que les assurés et la caisse des Dépôts et Consignations.

Il semble qu'il y aurait lieu de prévoir l'application, des procédés statistiques et mécaniques, grâce auxquels on arrive actuellement à diminuer considérablement le nombre des employés, à simplifier leur tâche, à rendre leur travail plus rapide, plus intéressant, moins fatigant, et à réduire d'une façon notable les frais de gestion

de : tous les organismes qui ont à traiter un grand nombre de fois le même problème.

La difficulté sera de trouver le personnel compétent. On ne peut pas établir de comparaison entre le travail que faisaient les sociétés de secours mutuels et celui qui va être exigé des caisses d'assurances sociales. Les premiers font des prodiges d'économie, chose possible avec des statuts simples, mais qui ne l'est plus avec une loi qui n'est pas simple et qui ne peut pas l'être.

On parle beaucoup de rationalisation ; ce mot est d'actualité. Il est cependant très difficile de l'appliquer à des institutions anciennes. Le progrès des méthodes a eu très peu de prise sur les règles de la comptabilité publique, presque centenaires. Mais avec un service nouveau, il faudra faire abandon des méthodes périmées et ne pas laisser la routine s'établir. Dans son commentaire pratique et critique de la loi sur les assurances sociales M. Emile FLEURY, trace un plan de gestion dont on pourrait s'inspirer pour l'administration des assurances sociales. Il préconise une méthode de travail susceptible d'avoir les plus heureux effets dans la gestion économique.

La gestion des fonds et des placements des caisses d'assurance est traitée dans les art. 30 et 31. Les caisses doivent déposer, soit à la Caisse des Dépôts et Consignations, soit à la Banque de France, soit au Trésor, les sommes qui dépassent le chiffre de l'encaisse qu'elles sont autorisées à conserver ou les sommes non employées. Les banques privées, quelles qu'elles soient, ne peuvent rien recevoir des caisses. A remarquer que les

sonnes se rapportant aux risques de répartition sont destinées à sortir des caisses dans un court délai.

(La question des placements sera traitée en IV^e partie).

Quant aux excédents et aux déficits que peuvent présenter les caisses d'assurances, ils font l'objet de l'art. 33. Les caisses auront vraisemblablement des excédents ou des déficits; c'est ainsi que pour le risque maladie et le risque invalidité, il est permis de prévoir des excédents dans les premières années de l'application de la loi.

Sur les excédents annuels de recettes afférents aux services de répartition, les prélèvements obligatoires ci-après seront effectués : 1° 20 % au profit du fonds général propre à chaque caisse ; 2° 3 % au profit du fonds de majoration et de solidarité ; 3° 2 % au profit des fonds de garantie et de compensation.

D'autre part, sur les excédents d'actif ressortant du bilan, sur le fonds de capitalisation, des prélèvements pourront être effectués et sur chacun d'eux, il sera réservé une fraction de 6 %, au profit du fonds de majoration et de solidarité et une fraction de 4 %, au profit du fonds de garantie et de compensation. Cette disposition est très grave ; en cas de baisse du taux d'intérêt — par suite de conversion — les réserves des fonds d'assurance peuvent se trouver insuffisantes, à un moment donné : ce qui ne serait pas arrivé, si on leur avait laissé leurs excédents d'actif.

Ainsi, une partie de l'excédent annuel 5 % ou 10 % est prélevée au profit des deux fonds auxquels les caisses auraient recours en cas de besoin. Il est donc très équi-

table qu'elles les alimentent dans la mesure de la possibilité; il est prudent aussi que les caisses se constituent des réserves, car il peut arriver que certains risques (maladie, décès) coûtent beaucoup plus cher que la moyenne des années écoulées.

En ce qui concerne les déficits, il peut y être fait face, soit par des prélèvements sur les réserves créées à cet effet, soit sur le fonds de réserve générale ou à défaut par des avances remboursables consenties par la Caisse générale de garantie.

Dans ses deux derniers paragraphes l'art. 33 précise que l'assurance sociale doit se suffire à elle-même et qu'il ne peut être fait recours au budget de l'Etat, autrement que pour les ressources qui lui sont expressément affectées par la loi. Pour éviter la mise en débet, on oppose au déficit une double barrière : tout d'abord la réduction dans la limite d'un maximum de 10 % du taux des prestations, ou le renforcement des conditions d'obtention des prestations ; ensuite l'augmentation — jusqu'à concurrence d'un maximum de 1 % — de chacune des contributions ouvrière et patronale, ce qui les porterait à 6 % au lieu de 5 %.

Il est évident que de grandes précautions devront être prises contre le gaspillage et les dépenses inconsidérées. A cette idée, devront répondre les règlements d'administration intérieure, à chaque caisse d'assurance prévue par l'art. 34.

Par ailleurs la loi facilitera de différentes façons la mise en fonctionnement et la gestion des caisses. Tout d'abord, celles-ci pourront recevoir des avances ; l'art. 52 prévoit des exemptions ou des réductions de taxe au bénéfice tant des assurés que des caisses.

LIVRE II

FONCTIONNEMENT FINANCIER DES DIFFÉRENTS RISQUES

L'évaluation des charges financières des différents risques a été faite et refaite dans les travaux préparatoires. Ce qui suit est un exposé des renseignements les plus intéressants trouvés dans ces travaux.

CHAPITRE I

RISQUE MALADIE

On a fait deux évaluations différentes du nombre des journées de maladie, l'une pour les prestations en nature, l'autre pour les prestations en espèces.

Le mode de calcul des charges des prestations en nature est indiqué, pour la première fois, dans l'exposé sur les bases financières et actuarielles du projet de loi, sur les assurances sociales, à la Chambre des Députés, le 13 février 1922, par M. Georges CAHEN-SALVADOR, alors Directeur des Retraites ouvrières et paysannes (rapport Grinda 5.505 de 1923 p. 140).

Pour évaluer le prix des soins médicaux et pharmaceutiques et en l'absence de données valables, on a admis un taux de dépense hypothétique de 9 francs de frais médicaux et pharmaceutiques, par journées de maladie.

Cette estimation paraît faible, étant donné qu'en 1926, en Alsace-Lorraine le montant des dépenses par jour de maladie, avait atteint, pour les caisses locales, 19 frs 54 et, pour les caisses de corporation, 20,71 y compris les indemnités pécuniaires accordées en cas de maladies et de décès et les frais d'administration. Le chiffre de base de 9 francs correspond à la dépense de l'assistance médicale gratuite en 1913, multipliée par le coefficient 4,80 et à la dépense moyenne de la mutualité multipliée par le coefficient 3,33.

D'après la statistique annuelle des institutions d'assistance pour 1923, le prix de la journée dans les établissements hospitaliers s'est chiffré en moyenne, pour toute la France à 8 frs 84, se décomposant en 2 frs 99 pour dépenses de nourriture, et 5 frs 85 pour frais de personnel, matériel et pharmacie.

Il convient de remarquer que les dépenses de nourriture ne sont pas mises par la loi à la charge des organismes d'assurances ; en effet l'art. 6 parag. 2 prévoit qu'en cas d'hospitalisation, les dépenses ayant un autre objet que les soins médicaux et pharmaceutiques seront équilibrées par une diminution des allocations en argent, diminution variant avec la situation de famille de l'assuré bénéficiaire.

La commission de la Chambre a admis un effectif global de 8.011.000 assurés obligatoires — dont 5.009.000 hommes et 3.002.000 femmes — et a adopté les tables de morbidité autrichienne.

Les chiffres donnés par M. GRINDA, sont les suivants :

	Jours de maladie	Moyenne par An
Pour : 5.009.000 assurés masculins	38.402.000	7,67
3.002.000 assurés féminins.	24.593.000	8,19
Soit pour 8.011.000 assurés	62.995.000	7,86
Pour : 1.300.000 femmes non sala- riées d'assurés	11.687.000	8,99
3.000.000 enfants	17.400.000	5,8
Soit pour l'assistance de la famille	29.087.000	

Total : 92.082.000 journées de maladie qui, à 9 fr. par jour, font une dépense de 828.800.000 francs.

Dans son avis M. PASQUET accepte l'évaluation de la Chambre, quoique cependant il estime l'effectif des assurés obligatoire à 8.742.000, au lieu de 8.011.000. La dépense totale se trouve portée à :

$$\frac{828,8 \times 8.742}{8.011} = 904,4$$

soit — par rapport à la masse des salaires — un pourcentage de :

$$\frac{904.400.000}{38.339.000.000} = 2.36 \%$$

La loi mettant à la charge des assurés au moins 15 % des dépenses médicales et pharmaceutiques, il ne reste pour les caisses que 85 % de 2,36, soit : 2 %.

L'évaluation totale des prestations en nature revient

par tête d'assuré à 103 frs 50, alors que la moyenne ressortant des dépenses de la caisse des malades de Strasbourg, en 1923, n'était que de 95 frs 05, y compris les dépenses de maternité que la loi compte à part.

Ainsi les évaluations actuarielles de l'Administration paraissent de nature à assurer une pleine sécurité. Cependant il y a lieu de tenir compte qu'en 1930, l'indice moyen des prix de détail qui était de 349 en 1923, de 450 en 1925, de 526 en 1926, sera supérieur des $\frac{2}{3}$, à ce qu'il était en 1923, soit vers 582. La valeur des prestations en nature pour 1930 aurait donc le droit d'être, elle aussi, augmentée des $\frac{2}{3}$, et de passer de 9 à 15 frs, par jour de maladie. Mais le prix de l'assurance maladie sera ce que le feront les contrats collectifs entre les caisses d'assurances maladie et les syndicats professionnels et la façon dont on les appliquera. Il paraît donc prématuré de chercher à en chiffrer les résultats, étant donné que l'on ne sait pas sur quelle base seront conclus, ces contrats.

Indépendamment des soins, l'assuré reçoit pendant sa maladie (du 6^e jour jusqu'à la fin du 6^e mois, au plus tard) une allocation par jour ouvrable, égale au demi — salaire perdu, avec possibilité de majoration jusqu'à 60 % pour les petits salaires.

Dans l'avis de M. PASQUET, page 62, le coût des prestations en argent a été évalué, d'après la table autrichienne (1906-1910).

L'application aux assurés répartis par tranche d'âge, des taux moyens de morbidité donne un total de ; 77.865.000 journées de maladie, conduisant à une dépense totale probable de 561 millions environ, représentant

1,47 % de la masse des salaires. Mais la table autrichienne utilisée n'implique qu'un délai de carence de 2 jours, alors que le délai de carence de la loi française est de cinq jours. S'appuyant sur différentes statistiques étrangères, l'administration admet que l'on peut attendre de l'augmentation de ce délai de carence une diminution des charges de 10 %, ce qui ramène le taux de 1,47 à 1,32, pour indemniser 70.078.000 journées de maladie.

Cette diminution de 10 % du nombre de jours de maladie représente, pour une population de 8.742.000 assurés, environ 8 journées indemnisées, soit une indemnité de quatre journées entières, moyenne qui, pour 300 jours de travail, donne 1,33 %, taux très voisin de celui-ci qui est indiqué ci-dessus (1,32).

L'art. 5, §2, prévoit que l'indemnité journalière sera majorée, jusqu'à concurrence de 60 % du salaire, lorsque celui-ci, rapporté à un travail normal pour l'année, n'atteindra pas un minimum déterminé annuellement par décret. Ce décret fixera, après avis de la section permanente du conseil supérieur des assurances sociales, les conditions d'attribution de cette majoration dont le taux variera suivant une échelle inverse au chiffre du salaire et qui pourra être en tout ou en partie à la charge du fonds de majoration et de solidarité.

Pour chiffrer l'importance de cette majoration, il fallait préciser le problème et adopter un chiffre pour le salaire donnant lieu à une majoration. Le salaire limite a été supposé fixé à 4.000 frs, et l'Administration a calculé que les dépenses totales qui résulteraient de ces

0,09 % de la masse de salaire, — étant donné que la moyenne barique des salaires des assurés envisagés est de 8 frs 69 et que l'avantage comporte un supplément éventuel de 0,87 par jour de maladie.

Le total du risque de maladie est donc de : $2+1,32 = 2,32$ % contre 2,34 % légalement prévu.

CHAPITRE II

ASSURANCE-MATERNITE

Les modalités financières des prestations prévues sont les suivantes :

A. — *Prestations en nature* : La commission d'hygiène du Sénat a admis la base de 200 frs par accouchement.

Le chiffre des naissances pour les femmes assurées obligatoires a été estimé tout d'abord à 141.100 ; mais le nombre des femmes assurées ayant été, par la suite, porté de 3.002.000 à 3.258.000, la première prévision a été relevée à 153.100 naissances, tandis que celle des femmes non salariées des assurés, était évaluée à 147.000 naissances.

La dépense s'élève ainsi à 30.620.000 frs, pour les assurées et à 29.400.000 frs, pour les femmes d'assurés non salariées, en tout 60.020.000 frs dont 15 % à la charge de l'assuré, soit de ce fait une dépense de : 51.017.000 frs.

B. — *Indemnités journalières* : Celles-ci sont accordées aux femmes assurées, sur la base de 72 jours indemnisés (12 semaines, à 6 jours ouvrables chacune) à 50 % de salaire.

La dépense totale en résultant, calculée sur la moyenne barique des salaires, a été évaluée à 59 millions 1/2 environ.

C. — *Primes d'allaitement* : Le total des primes d'allaitement, par naissance, a été fixé à 545 frs, soit pour 153.100 naissances une dépense totale de 83.493.500 frs.

Mais compte tenu de la mortalité des enfants dans la première année, du remplacement de l'allaitement maternel par l'allaitement au biberon (pour lequel on paie des bons de lait) ou par la mise en nourrice (pour laquelle on ne paie rien), la dépense effective a été évaluée à 61 millions 8, soit une réduction de 24 %, par rapport à la dépense totale.

D. — *Total des dépenses* : En additionnant toutes ces charges, on obtient une dépense globale de 172 millions 317, laquelle étant rapportée à l'ensemble des salaires 38.340 millions, — chiffre admis par la Commission des finances du Sénat, comme masse de salaires, — on s'aperçoit que l'assurance maternité absorbera 0,45 % des salaires ou 4,5 % des ressources des assurances sociales.

Comme pour le risque-maladie, la loi a prévu l'élévation des prestations jusqu'à concurrence de 60 % maximum de l'indemnité journalière des assurés à faible salaire (hypothèse de moins de 4.000 frs). La dépense y afférent (0,81 par journée indemnisée) serait de

6.600.000 frs, environ, soit 0,02 % de la masse des salaires, déjà comprise dans les 0,45 prévus ci-dessus.

Il est possible que les prestations en nature pour l'accouchement évaluées pour 1923, soient trop basses pour 1930 ; mais par contre, la masse des salaires sera beaucoup plus élevée que celle qui a été admise. La base admise de 0,45 % ne comportera de ce fait aucune marge.

CHAPITRE III

ASSURANCE-DECES

Les prévisions ont été basées sur la table P.M.F. table rapide, donc prudente. Toutefois, l'administration n'a pas tenu compte du fait que le salarié peut différer l'entrée en jouissance de sa retraite de 60 à 65 ans et que pendant cette période de 5 ans, il reste couvert contre tous les risques y compris le décès ; elle n'a fait entrer dans ses prévisions aucun assuré de 60 à 65 ans ; d'où insuffisance d'évaluation.

Sur 8.742.000 assurés, il se produira — d'après la table P.M.F. — 83.175 décès par an, ce qui conduit à une dépense totale de 73 millions environ, soit 0,19 % de la masse des salaires, en tenant compte seulement des 20 % du salaire assuré. Cette dépense est mise à la charge des caisses d'assurance. En outre, le fonds de majoration et de solidarité aura à compléter, à concurrence de

1.000 frs, le montant des allocations au décès remises aux ayants droit d'un assuré dont la rémunération annuelle sera inférieure à un chiffre fixé par décret, ce chiffre est supposé inférieur à 5.000 frs.

L'allocation moyenne au décès, pour cette catégorie, ayant été évaluée à 521 frs, chaque décès ouvrirait en moyenne le droit à un complément de 479 frs, soit pour 41.400 décès une dépense de 19.800.000 frs environ, représentant par rapport à la masse des salaires, un pourcentage de 0,05 %.

Ici, nous en sommes encore aux salaires de 1923 ; or, en 1930, la proportion des salaires inférieurs à 5.000 frs aura bien diminué.

L'évaluation de $0,19 + 0,05 = 0,24$ % des salaires, peut être admise. Nous pensons même qu'elle laissera une marge, petite il est vrai, car le risque total est lui-même petit.

Les calculs ont été basés sur le salaire de l'assuré, pendant l'année où il décède, tandis que la loi établit l'indemnité sur le salaire moyen, depuis l'entrée dans l'assurance. Les calculs de l'administration apparaissent plutôt larges ; mais la disposition légale a été critiquée, parce qu'elle complique le travail des caisses et qu'elle retarde le paiement des indemnités.

CHAPITRE IV

ASSURANCE-INVALIDITE

Le risque invalidité comporte, lui aussi, des prestations en espèces et des prestations en nature. Le système financier adopté est celui de la couverture, actuellement pratiqué, — en ce qui concerne les rentes viagères — par les organismes d'assurances contre les accidents du travail. Ce système implique que la proportion des assurés atteints d'invalidité étant à peu près constante, tous les ans, la masse des cotisations doit fournir, en ce même temps, le capital nécessaire pour allouer, jusqu'à extinction, les pensions liquidées en faveur de chaque promotion annuelle d'invalides. Le calcul du montant des cotisations nécessaires à la couverture du risque, implique la connaissance de deux séries de tables : 1° les tables de probabilité d'entrée en validité ; 2° les

tables d'extinction des pensions d'invalidité ; (pour le système financier, voir *supra*).

En appliquant le taux moyen probable d'entrée en invalidité à la répartition par âge des assurés obligatoires, on voit que chaque année donnerait environ 59.000 invalides nouveaux.

Cependant il convient de remarquer que ce chiffre ne s'applique qu'aux assurés, depuis les premières années de travail, jusqu'à l'âge de 60 ans exclusivement.

Or, l'assuré peut différer l'entrée en jouissance de sa retraite, jusqu'à l'âge de 65 ans et, dans ce cas, il reste — jusqu'à cet âge — assuré contre les risques, — l'invalidité comprise. — Pour la tranche d'âge de 55 à 59, le taux annuel est déjà de 4,26 % ; il n'est donc pas exagéré de l'évaluer à 8 % par an, pour les âges de 60 à 64. En supposant que 100.000 assurés de 60 ans diffèrent l'entrée en jouissance de leur retraite, ceux-ci peuvent donner lieu, chaque année, à 8.000 nouvelles pensions d'invalidité : soit 13 % du nombre des invalides prévu annuellement. Sur ce point, il semble qu'une modification devra être faite aux dispositions de l'article 3, paragraphe 1.

Pour déterminer le prix des rentes invalidité, il faut savoir quel capital représente l'engagement de payer 1 fr. de rente à un invalide, depuis la date de fixation de son invalidité, jusqu'à sa mort. Le taux d'intérêt de 3 1/2 % pratiqué par l'Office général des assurances sociales de Strasbourg, a été adopté, tandis que pour la capitalisation des rentes vieillesse, celui de 5 % a été retenu. Les raisons de cette différence sont les suivantes :

1° — Les capitaux constitutifs des rentes d'invalidité doivent être consommés assez rapidement, en raison de la disparition prochaine des bénéficiaires et ne peuvent de ce fait qu'être placés à court terme ; or, l'intérêt des capitaux placés à court terme, est toujours moins fort que le taux moyen pratiqué sur le marché des capitaux ;

2° — Les organismes d'assurance contre l'invalidité doivent organiser des moyens de prévention et de cure des maladies sociales. Il est évident que les capitaux investis dans de semblables placements, s'ils profitent à la santé nationale, ne sont pas « payants » du point de vue des capitalistes.

L'adoption du taux d'intérêt de 3 1/2 %, correspond au cas où 70 % des capitaux constitués par les fractions de cotisations affectées à l'assurance invalidité, rapporteraient 5 % et où les 30 % restants, investis en installations sanitaires, ne rapporteraient aucun intérêt.

La couverture d'une rente d'invalidité de 100 frs est donnée au tarif suivant. (Avis de M. PASQUET, page 89).

AGE AU MOMENT OU L'ASSURÉ DEVIENT INVALIDE	PRIX DE LA COUVERTURE DE 100 Frs DE RENTE VIAGÈRE D'UN INVALIDE NOUVEAU
Moins de 20 ans	505 fr.
20 à 24 »	568 »
25 à 29 »	643 »
30 à 34 »	694 »
35 à 39 »	736 »
40 à 44 »	771 »
45 à 49 »	794 »
50 à 54 »	804 »
55 à 59 »	790 »

La dépense totale correspondante, en tenant compte des salaires, se chiffrerait par 778 millions $1/2$ ou 2.03 % de la masse des salaires qui ont été arrondis à 2 %.

La loi prévoit en outre que les pensions des petits salariés seront majorées, d'après un barème accusant une majoration d'autant plus forte que le salaire serait plus fort, sans pouvoir dépasser 10 % du salaire. La couverture de ces majorations a été chiffrée à 28 millions 8 ou 0,08 % de la masse des salaires.

La loi limite les soins aux invalides pendant les cinq premières années, au cours desquelles l'assuré bénéficie des dispositions relatives à l'assurance maladie, en ce qui concerne les soins médicaux et pharmaceutiques, — les règles fixées pour le cas d'hospitalisation sont applicables. — Dans ses prévisions, l'Administration avait fait ses calculs, comme si ces soins devaient être donnés toute la vie de l'invalidé. Dans cette éventualité, le régime permanent au lieu d'être atteint, après l'admission de cinq classes d'invalides, soit 176.000, ne le serait qu'avec 43 classes d'invalides, soit 613.000. Pour faire face à des charges croissantes, dans de telles proportions, le système de la répartition pure et simple des dépenses ne suffit pas. D'après les renseignements fournis par le ministère des pensions, l'évaluation du coût moyen annuel des soins des réformés de guerre (malades non mutilés) a été déterminé à 230 frs, soit plus du double de la moyenne chiffrée pour un assuré valide. L'Administration adopta ce chiffre et supposa que le quart des invalides serait des invalides complets coûtant 230 frs par tête, tandis que les $3/4$ restants, seraient des invalides incomplets qui ne coûteraient que les $3/4$

du prix des invalides totaux et d'autre part qu'ils supporteraient 1/10^e des frais. Ces hypothèses ont permis d'évaluer les dépenses d'année en année et de déterminer que le coût total des prestations en nature absorberait en moyenne 0,18 % de la masse des salaires.

Si l'on admet que sur une classe de 59.000 invalides le quart coûte 230 frs en soins, tandis que les trois autres quarts ne coûtent que 75 % de cette somme et peuvent supporter 1/10^e de la dépense qu'ils occasionnent, cela fait une moyenne de 174 frs de soins par tête et par an. En supposant une pension moyenne d'invalidité de 2.000 frs, la dépense annuelle de 174 frs, (2 %) pour les soins représente 0.174 %, le procédé montre que la dépense pour soins aux invalides peut être considérée comme un supplément à la pension des invalides et que le système financier à adopter pour les soins aux invalides, peut être le même que le système adopté pour la pension d'invalidité elle-même.

Pour cela, il suffit de majorer de 9 % les réserves formées pour les pensions d'invalidité, et de prélever chaque année sur les capitaux ainsi constitués le prix des soins aux invalides, tout aussi bien que le montant même de la pension. Ainsi seraient évitées les complications d'écriture et des règlements de comptes entre le fonds de majoration et de solidarité et les caisses d'invalidité.

Dans l'avis de M. PASQUET, les soins aux invalides figurent pour une moyenne de 0,18 % de la masse des salaires (0,20 % et 0,16 %, suivant l'âge de l'assuré). Mais tenant compte de la limitation à 5 ans seulement de ces soins, l'administration, suivant en cela l'avis de M. LANDRY, a réduit à 0,10 % des salaires la proportion de cotisation y afférente.

CHAPITRE V

ASSURANCE-VIEILLESSE

Le risque vieillesse est assuré au moyen de prélèvements sur le montant de la double cotisation ouvrière et patronale, fixés annuellement par décret ; mais le prélèvement ne sera pas inférieur à 3,5 % des salaires, pour les assurés ayant atteint ou dépassé 30 ans et à 2 % pour ceux d'entre eux n'ayant pas atteint cet âge. Le principe de la capitalisation individuelle est nettement posé. Les versements se capitaliseront à un compte individuel d'assurance à capital aliéné ou réservé, au gré de l'intéressé.

Un délai de 5 ans de versement est exigé pour ouvrir le droit à la pension de retraite, sans toutefois que l'entrée en jouissance puisse être retardée au delà de 65 ans. De cette disposition, il s'ensuit que les premières

retraites ne seront liquidées qu'après la mise en vigueur de la loi, pendant une période de 5 années et que cette première liquidation portera sur cinq classes d'assurés. Les années suivantes, on prendra la cadence d'une classe de naissance par classe de liquidation de retraites vieillesse, sauf ajournement volontaire des assurés eux-même.

Pour avoir une idée précise des retraites que l'on peut obtenir à 60 ans il faut se référer aux tableaux dressés par M. LANDRY (avis N° 5727).

Des deux tableaux qui suivent, l'un concerne un salaire constant, l'autre un salaire croissant.

La loi précisant que la somme consacrée annuellement au compte individuel de retraite pour les assurés ayant atteint ou dépassé 30 ans, ne sera pas inférieure à 3 1/2 % du salaire, les tableaux admettent le pourcentage de 4 % à partir de 30 ans, avec 2 % seulement au-dessous de cet âge (on a supposé à 60 ans le versement d'une demi-année de cotisation).

Rentes acquises à 60 ans par un versement annuel de 2 % du salaire avant l'âge de 30 ans, de 4 % à partir de cet âge, d'après les bases indiquées par la loi et au taux d'intérêt à 5 % capital aliéné. Le salaire moyen est constant et égal à 5.000 francs.

AGE INITIAL	RENTE ASSURÉE PAR UNE CONTRI- BUTION UNIQUE DE 1 fr. à L'ÂGE DONNÉ	PENSION DE VIEILLESSE TOTALE À 60 ANS	MINIMUM GARANTI DE LA PENSION DE VIEILLESSE	DIFFÉRENCE À COMBLER À L'AIDE DU FONDS DE MAJORATION ET DE SOLIDARITÉ
19	1.277	3.094	2.000	
20	1.209	2.967	2.000	
21	1.144	2.846	2.000	
22	1.082	2.731	2.000	
23	1.023	2.623	2.000	
24	0.967	2.521	2.000	
25	0.914	2.424	2.000	
26	0.864	2.333	2.000	
27	0.817	2.247	2.000	
28	0.772	2.165	2.000	
29	0.730	2.088	2.000	
30	0.690	2.015	2.000	
31	0.652	1.877	1.933	56
32	0.616	1.746	1.867	121
33	0.583	1.623	1.800	177
34	0.549	1.507	1.733	226
35	0.519	1.397	1.667	270
36	0.490	1.293	1.600	307
37	0.462	1.195	1.533	338
38	0.436	1.103	1.467	364
39	0.411	1.016	1.400	384
40	0.388	933	1.333	400
41	0.366	856	1.267	411
42	0.345	783	1.200	417
43	0.325	714	1.133	419
44	0.306	649	1.067	418
45	0.288	587	1.000	413
46	0.271	530	933	403
47	0.255	476	867	391
48	0.240	425	800	375
49	0.226	377	733	356
50	0.212	331	667	336
51	0.199	289	600	311
52	0.186	249	600	351
53	0.175	212	600	388
54	0.163	177	600	423
55	0.153	145	600	455

Rentes acquises à 60 ans par un versement annuel de 2 % du salaire avant l'âge de 30 ans, de 4 % à partir de cet âge, avec salaire de 5.000 au début, 6.000 fr. à 30 ans, montant ensuite de 1.000 fr. tous les 5 ans ; bases indiquées par la loi, taux d'intérêt à 5 % capital aliéné.

AGE INITIAL	PENSION DE VIEILLESSE TOTALE A 60 ANS	SALAIRE MOYEN A 60 ANS	MINIMUM GARANTI DE LA PENSION DE VIEILLESSE	DIFFÉRENCE A COMBLER A L'AIDE DU FONDS DE MAJORATION ET DE SOLIDARITÉ
19	4.178	7.561	3.024	
20	4.051	7.625	3.050	
21	3.930	7.692	3.077	
22	3.815	7.763	3.105	
23	3.707	7.838	3.135	
24	3.605	7.917	3.167	
25	3.508	8.000	3.200	
26	3.417	8.088	3.235	
27	3.330	8.182	3.274	
28	3.249	8.281	3.312	63
29	3.172	8.387	3.355	183
30	3.099	8.500	3.400	301
31	2.933	8.586	3.320	387
32	2.777	8.679	3.240	463
33	2.629	8.778	3.160	531
34	2.489	8.885	3.080	591
35	2.357	9.000	3.000	643
36	2.212	9.083	2.907	695
37	2.075	9.174	2.814	739
38	1.946	9.273	2.720	774
39	1.823	9.381	2.627	804
40	1.708	9.500	2.533	825
41	1.584	9.579	2.427	843
42	1.467	9.667	2.320	853
43	1.357	9.765	2.213	856
44	1.263	9.875	2.107	854
45	1.155	10.000	2.000	845
46	1.051	10.070	1.880	829
47	953	10.154	1.760	807
48	861	10.250	1.640	779
49	775	10.363	1.520	745
50	694	10.500	1.400	706
51	609	10.556	1.267	658
52	520	10.625	1.133	603
53	455	10.714	1.000	545
54	385	10.833	867	482
55	320	11.000	733	413

Comme on le voit, d'après ces tableaux, lorsque des assurés auront commencé très jeunes à cotiser, ils obtiendront des rentes d'un pourcentage convenable, par rapport au salaire moyen. Lorsque la loi entrera en vigueur, elle touchera subitement des salariés de tout âge, des jeunes et des vieux, et les vieux auront des retraites que le législateur a trouvées insuffisantes, car la garantie d'une pension de vieillesse égale à 40 % du salaire moyen annuel, s'applique seulement aux assurés qui peuvent réunir trente années de versement, c'est-à-dire à ceux d'entre eux qui, à la mise en vigueur de la loi, auront moins de trente ou de trente-cinq ans. Un minimum absolu de 600 francs a donc été garanti pour les assurés âgés. Il est juste de remarquer que pour l'invalidité, le minimum absolu de la pension est variable, avec le nombre d'années d'assurance, de 600 francs pour deux ans à 1.000 francs pour six ans, tandis que pour la vieillesse, il n'existe qu'un minimum absolu fixé à 600 francs. Il s'ensuit que tous les assurés âgés, lors de la mise en vigueur de la loi, auront intérêt, quand ils auront versé de trois à six années de cotisation, à se faire pensionner pour invalidité, plutôt que pour vieillesse et cela, d'autant plus, que le nombre des cotisations annuelles versées par eux sera plus grand. Il est vrai que l'invalidité ne se juge pas uniquement d'après les désirs de l'assuré, mais d'après un barème.

D'autre part, pour l'assuré, la pension d'invalidité s'accroît de 1 % du salaire, par année d'affiliation au-dessus de 30, sans pouvoir dépasser 50 %, tandis que la pension de retraite (si les cotisations versées à partir de l'âge de 30 ans, suffisent à assurer le minimum de

40 %) s'accroît de la portion de rente, due aux cotisations versées au-dessous de l'âge de 30 ans, par conséquent suivant une loi qui n'est pas la même que celles de la pension d'invalidité. Ceci montre que les pensions invalidité et vieillesse, acquises à 60 ans, seront différentes, la plus avantageuse étant tantôt l'une, tantôt l'autre, suivant le cas, sans qu'il y ait, en général, grande différence. Il serait cependant préférable que les deux pensions soient égales, afin qu'aucun choix ne puisse s'exercer, ce qui peut fausser l'application de la loi.

Les rentes sont calculées d'après un tarif ayant pour base la table de mortalité P. M. F. (population masculine et féminine) de 1901.

Dans les travaux préparatoires, on a fait le calcul, comme si la rente de vieillesse devait être payée à terme échu, par année, et sans arrérage au décès. Or, la rente sera payée, ce qui est beaucoup plus naturel, par trimestre, avec arrérage au décès. La valeur des deux rentes n'est pas la même ; au taux d'intérêt de 5 %, la rente payable par trimestre avec prorata au décès coûte environ 5 % de plus que la rente payable par année. Une différence de 5 % dans le calcul d'un tarif de rente viagère est chose sérieuse, si l'on consacre aux rentes viagères deux milliards par an ; cette différence représente la création, chaque année, d'un nouveau déficit de 100 millions qui s'ajoute chaque fois aux précédents, avec les intérêts des intérêts.

Les préoccupations concernant l'assurance vieillesse se rattachent presque uniquement à la période transitoire. Il faut donc chercher à mesurer l'insuffisance des pensions inscrites aux comptes individuels et à vérifier

si les ressources dont on dispose permettent de couvrir ces insuffisances. Les recherches faites ont démontré que la valeur en capital de ces insuffisances atteint :

avec la table P. M. F. 1901 (taux 5 %) . . . 5.11 milliards.

avec la table C. R. (taux 5 %) 5.66 milliards.

Comme on ne disposera pas d'une pareille somme, lors de la mise en vigueur de la loi, on a prévu l'emploi, pour couvrir les minima garantis, d'un abandon sur les cotisations des assurés de moins de 30 ans, représentant 1,25 % des salaires de ces assurés. On a admis que 53 % des 8.742.000 salariés auraient moins de trente ans et que l'abandon pour chacun d'eux de 1,25 % de son salaire (moyenne 5.000 francs) assurerait une ressource annuelle de 289 millions, laquelle sera perpétuelle, puisque le sacrifice est demandé pour toujours aux jeunes générations. Comme, d'autre part, les calculs sont faits à 5 %, on peut remplacer le paiement, une fois fait de 5.11 milliards, par une annuité perpétuelle de 255 millions, et le paiement d'une somme de 5,66 milliards par une annuité perpétuelle de 283 millions. Evidemment, ceci est du domaine de la théorie, car, en pratique, on ne peut payer la période transitoire d'une loi nouvelle par une annuité perpétuelle. Le sacrifice est à faire pour les 30 premières classes d'âge assujetties à la loi, lesquelles, dans 60 ans, ont presque entièrement disparu. Il faudrait que la charge que ces classes âgées font peser sur les jeunes classes disparaisse avant soixante ans. L'amortissement de l'insuffisance de la période transitoire doit être fixé à une durée beaucoup plus courte. Si l'insuffisance est vraiment de 5.11 milliards et

si l'on peut attendre des jeunes assurés 254 millions (chiffre donné par l'Administration, au lieu de 289) pour un sacrifice de 1,25 %, en leur demandant 1,50 %, ce qui fait 305 millions, on peut amortir l'insuffisance en trente-sept ans. Si, admettant la même insuffisance, on espère que les jeunes donneront 289 millions pour un sacrifice de 1,25 %, ce qui fait 347 millions pour un sacrifice de 1,50 %, l'amortissement peut se faire en vingt-sept ans. Si la loi de mortalité est la table C. R., d'où insuffisance de 5.66 milliards, il se fera, en prenant 1,50 % sur les cotisations des jeunes, entre 34 et 35 ans. C'est donc se montrer très modéré que de prélever 1,50 % sur les cotisations des jeunes ; or, la loi permet de porter jusqu'à 2 % du salaire le prélèvement ; il convient d'épuiser les facultés données. (Il est à présumer qu'elle les donne justement afin d'être utilisées.)

On peut donc conclure que l'assurance vieillesse devrait s'équilibrer, si on lui consacrait pour chaque salarié 4 % du salaire, étant entendu que la moitié de ces 4 % — soit 2 % — serait retenu sur les assurés de moins de trente ans, au profit du Fonds de Majoration et de Solidarité qui aurait à combler les insuffisances des pensions de vieillesse portées aux comptes individuels.

Arrêtons-nous un instant sur les charges financières de l'invalidité rejoignant à soixante ans l'assurance vieillesse. Une communication de M. GRANDJACQUES, parue au bulletin trimestriel de l'Institut des Actuaires Français, N° de juin 1927, attire l'attention sur ce point particulier.

Si l'assurance vieillesse prend en charge l'assuré à partir de 60 ans, la pension d'invalidité doit cesser à cet

âge, et, au lieu d'annuités « viagères », on n'a plus à couvrir que les annuités « temporaires » finissant à 60 ans, sur têtes d'invalides. Dans les calculs admis par l'Administration, on a pris, comme probabilités d'entrée en invalidité, celles qui résultent de l'expérience allemande de 1908 à 1912 et l'on a supposé une loi de mortalité des invalides qui ne découle pas des mêmes observations.

Or, les calculs refaits sur les bases données par l'expérience allemande — aussi bien en ce qui concerne les taux d'entrée en invalidité que le taux de mortalité des invalides — permettent d'établir le tableau suivant :

Annuités sur têtes d'invalides.

AGE MOINS DE 20 ANS	ANNUITÉS VIAGÈRES DE 100 FRANCS		ANNUITÉS TEMPORAIRES DE 100 F. FINISSANT À 60 ANS. Selon l'âge dans la série.
	d'après l'évaluation de la Commission d'Hygiène	d'après l'Adminis- tration (avis Pasquet page 89)	
Moins de 20 ans	fr. 593	fr. 505	fr. 362 à 370
20 à 24	666	568	374 à 393
25 à 29	824	643	400 à 440
30 à 34	894	694	454 à 531
35 à 39	934	736	555 à 647
40 à 44	940	771	664 à 688
45 à 49	915	794	680 à 605
50 à 54	868	804	576 à 416
55 à 59	784	790	363 à 89

La colonne 4 de ce tableau donne le prix d'une annuité finissant à 60 ans sur tête d'invalidé, l'intérêt étant supposé à 3 1/2 %. Connaissant le prix de la rente temporaire d'invalidité et le taux d'entrée en invalidité, on a calculé d'abord le prix d'une assurance couvrant le risque

invalidité pendant un an, puis le prix de l'assurance temporaire pour toute la population assurée, en faisant état du nombre des vivants à chaque âge. Ce calcul conduit, pour une rente d'invalidité de 200 francs correspondant à 40 % d'un salaire de 5.000 francs, à 472 millions, ce qui fait 54 francs par tête, soit 1,08 % du salaire.

D'autre part, en tenant compte du fait que, pour les assurés ayant plus de 30 ans, lors de la mise en vigueur de la loi, la rente de 40 % est réduite d'un trentième par unité de différence entre l'âge d'entrée et 30, on peut rechercher le prix de l'assurance invalidité, pendant la première année entière de son fonctionnement. Ce calcul conduit à une charge annuelle de 266 millions, soit 30 fr. 50 par tête, ou 0,61 du salaire.

Donc, si l'assurance invalidité n'a pas à s'occuper des pensionnés de plus de 60 ans, la somme à consacrer à cette assurance, en dehors des soins aux invalides, varierait, de la première à la trentième année, de mise en vigueur de l'assurance invalidité, de 0,61 à 1,08 % du salaire, en adoptant les mêmes taux d'entrée en invalidité que ceux des travaux préparatoires français.

L'évaluation des charges causées par les soins aux invalides ne subit aucune modification, celles-ci étant toujours déterminées à 0,10 % du salaire pour les cinq premières années d'invalidité.

La soudure entre l'invalidité et la vieillesse doit se faire tant au point de vue de l'âge qu'au point de vue du montant de la rente. Le principe du minimum de 40 % des salaires, posé pour les deux pensions invalidité et vieillesse, devrait donner des rentes égales. Mais il est possible que la rente vieillesse soit inférieure à la rente

invalidité ; ce sera le cas pour ceux des assurés entrés jeunes en invalidité. En effet, le minimum de la pension vieillesse ne peut être atteint que si l'assuré verse à son compte une cotisation de 4 % de son salaire jusqu'à 60 ans, ce qui ne sera pas le cas de l'invalidé. On est ainsi amené à demander à la caisse invalidité de verser à la caisse vieillesse une cotisation égale à 4 % du salaire moyen ayant servi pour l'invalidité, soit 10 % de la rente invalidité normale de 40 %. Les calculs mentionnés ci-dessus ont montré que le prix de l'assurance temporaire pour toute la population assurée revenait à 1,08 % du salaire ; pour donner la dixième partie, il faut 0,11 du salaire. En ajoutant ces 0,11 % aux 0,61 % qui devront suffire pour la première année, on trouve 0,72 % ; en ajoutant 0,11 % à 1,08 % qui doivent suffire pour la 30^e année, on trouve 1,19 % du salaire. La charge des pensions d'invalidité, y compris un versement de 4 % du salaire à verser au compte de retraite de chacun des invalides, serait donc croissante, au cours de la période transitoire de 30 ans — partant de 0,72 pour atteindre 1,19 %.

Si, au lieu d'adopter un prélèvement croissant pour l'invalidité, on adopte celui qui a été trouvé pour la 30^e année, on aura une marge de sécurité. Celle-ci peut s'augmenter si, au lieu de 1,19, on prend par exemple 1,20 ou 1,25. Ainsi les caisses d'invalidité devront faire, dans les premiers temps de leur existence, des économies qui pourront être utilisées en installations destinées : soit à guérir les invalides, soit à améliorer leur sort.

Ces résultats sont encourageants, car si on demande 4 % au lieu de 3,25 % aux jeunes assurés, pour l'assu-

rance vieillesse, on peut réduire le taux de la cotisation de l'assurance invalidité de 0,75 % pour tous, jeunes et vieux, ce qui se traduit par une économie importante.

Cette solution paraît, en outre, plus satisfaisante, parce que le risque vieillesse, facile à suivre, prend le rôle le plus important, tandis que le risque invalidité reste limité, en durée, jusqu'à l'âge de 60 ans, au lieu de se prolonger jusqu'à la fin des jours de l'assuré.

LIVRE III

FONCTIONNEMENT DU FONDS
DE MAJORATION et de SOLIDARITÉ

FONCTIONNEMENT DU FONDS DE MAJORATION ET DE SOLIDARITE

Toutes les caisses d'assurances qui fonctionneront devront avoir les mêmes cotisations, les mêmes prestations, les même tarifs. Or, on comprend très bien que des tarifs suffisants pour les unes ne seront pas suffisants pour les autres. D'autre part, la loi prévoit des majorations dans certains cas où les indemnités résultant des tarifs ne se trouveraient pas suffisantes pour l'assuré ; et aussi pour le cas où les prestations qui seraient insuffisantes pour un assuré seul, ne le sont plus, parce qu'il est chargé de famille. Ces majorations grèveront les caisses de façon inégale, d'où la nécessité de les grouper dans un organisme unique qui sera chargé de centraliser la portion des ressources destinées à les payer et de dédommager les caisses qui les paieront. Il y a un Fonds qui répond à ce double but, et qui est en outre chargé de liquider la loi des Retraites ouvrières et paysannes et de payer les frais de gestion : c'est le Fonds de Majoration et de Solidarité (F. M. S.).

Son rôle, ses ressources, ses devoirs font l'objet de l'art. 69 de la loi.

Un tableau de la marche du Fonds de Majoration et de Solidarité figure dans l'avis de M. PASQUET, pages 142 et suivantes. Ce tableau a été refait par l'Administration, pour tenir compte du texte définitif de la loi. Il est reproduit d'autre part et se subdivise en deux parties, l'une comprenant les dépenses probables et l'autre les recettes : Dépenses et recettes sont classées par catégories et l'examen de ce tableau permet de se rendre compte immédiatement de l'importance et des fluctuations subies annuellement par chacune de ces catégories.

Ayant ainsi établi pour chaque année les recettes et les dépenses, et supposant que les excédents produisent intérêt à 5 %, l'administration dresse un troisième tableau qui montre que le fonds de majoration et de solidarité possède, à la fin de la première année, 939.5 millions et que son actif va constamment en croissant, pour atteindre 2.2 milliards après 5 ans ; 3.1 milliards après 10 ans, 4.0 milliards après 15 ans ; 20.1 milliards après 40 ans, et 28.2 milliards après 45 ans.

S'il n'existe pas d'écart entre les probabilités qui ont servi de bases aux calculs et la réalité, il faut reconnaître que la loi se présente en super-équilibre. Ceci est d'autant plus remarquable que, dans la répartition des cotisations de 10 % de salaire, on a tout attribué à la couverture des risques proprement dits, en laissant au F. M. S. toute la charge des majorations, presque tous les frais généraux, et les dépenses de la liquidation des retraites ouvrières et paysannes.

En supposant ce tableau exact, on est amené à se demander les raisons pour lesquelles on prive l'assurance

invalidité d'une année de fonctionnement (stage de 2 années au lieu de 1 année seulement). Cette opération fournit, en effet, 800 millions au F. M. S., tandis que, dès la fin du premier exercice, celui-ci sera en excédent de 939.5 millions. Si on lui enlève ces 800 millions, il reste encore 139.5 millions, qui peuvent paraître suffisants, puisque, selon le même tableau, chacun des exercices suivants se présente en excédent.

Malheureusement, la marche d'un fonds d'une telle importance, alimenté par tant de sources et devant faire face à de si nombreuses dépenses, ne peut reposer que sur des hypothèses souvent fort aléatoires. Si, par exemple, on analyse des recettes, on constate qu'elles comprennent pour chaque année 180.6 millions provenant des versements patronaux afférents aux salariés retraités, tandis qu'il y a dans les dépenses 191.7 millions consacrés à la gestion de tous les organismes. Or, si les dépenses de gestion sont certaines, il n'en est pas de même des versements patronaux afférents aux salariés retraités, parce qu'on ne sait guère combien de retraités vont continuer à travailler ; on est là dans le domaine de la plus pure hypothèse.

Les économies et reversements sur la dépense d'assistance médicale gratuite, d'assistance aux femmes en couches, aux vieillards, infirmes et incurables, — économies dont la moitié revient au F. M. S. et évaluées à 114 millions la deuxième année, pour atteindre 210 millions quelques années après, — sont également hypothétiques.

Type de marche probable des Dépenses du Fonds de
Dépenses en

Année	Total des majora- tions pour petits salariés	Total des charges de Famille	VIEILLESSE				Total réduit de 6"/100, pour tenir compte de la défal- cation des salariés étrangers, non béné- ficiaires des traités de réciprocité de dépenses pour les assurés obligatoires
			Pensions de vieillesse dépendances nécessaires pour porter les pensions au minimum garanti (Art 15 parag. 1 et 3)	Majorations de pensions de vieillesse pour les petits sala- riés (Art 69 parag. 2)	Frais médi- caux et phar- macenti- ques des pension- nés pour la vieillesse (Art. 69 parag. 3)	Total des dépenses d'assurance vieillesse (cal. 4 + cal. 5 + cal. 6)	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
1	20,1	37,9	0	0	0	0	54,5
2	39,9	50,0	0	0	0	0	84,5
3	54,3	53,0	0	0	0	0	100,9
4	68,7	55,6	0	0	0	0	116,8
5	68,7	57,9	0	0	0	0	119,0
6	id.	60,0	217,8	0	15,7	233,5	340,5
7	»	62,0	245,2	0	17,9	263,1	370,2
8	»	63,8	271,0	0	20,1	291,1	398,2
9	»	65,6	295,5	0	22,1	317,6	424,8
10	»	67,2	319,1	0	24,1	343,2	450,4
11	»	68,8	341,5	0	25,9	367,4	474,6
12	»	70,3	361,7	0	27,7	389,4	496,7
13	»	71,8	380,2	0	29,2	409,5	517,0
14	»	73,1	396,4	0	30,7	427,1	534,8
15	»	74,5	410,3	0	32,1	442,4	550,5
16	»	75,7	421,2	1,0	33,3	455,5	563,9
17	»	76,9	428,9	3,7	34,4	467,0	575,8
18	»	77,9	434,8	6,8	35,4	477,0	586,2
19	»	79,0	437,9	9,9	36,2	484,0	593,8
20	»	79,9	439,9	13,2	37,0	489,4	599,7
21	»	80,7	437,4	16,5	37,6	491,5	602,4
22	»	81,5	433,4	19,9	38,1	491,4	603,1
23	»	82,2	426,1	23,3	38,5	487,9	600,5
24	»	82,9	415,6	26,8	38,8	481,2	594,8
25	»	83,5	401,2	30,2	39,1	470,5	585,3
26	»	84,0	383,9	33,8	39,3	457,0	573,1
27	»	84,4	362,3	37,3	39,4	439,0	556,6
28	»	84,8	337,2	40,7	39,5	417,4	536,6
29	»	85,2	308,2	43,7	39,6	392,0	513,1
30	»	85,5	281,6	44,9	39,6	366,1	489,1
35	»	86,5	165,0	34,1	39,6	238,8	370,4
40	»	86,9	82,4	22,5	39,6	144,6	282,2
45	»	87,1	33,9	12,1	39,6	85,7	227,0

Majoration et de Solidarité (d'après le Ministère du Travail)
Millions.

Total des dépenses pour les assurés facultatifs	Total des dépenses pour les femmes d'assurés non salariés elles-mêmes (Art. 43 parag. 4)	Liquidation de la loi des Retraites ouvrières et paysannes obligatoires et facultatives réunies (art. 69 parag. 2)	Majoration nouvelle des Retraites ouvrières et paysannes (art. 47 parag. 4)	Allocation aux veuves mères de familles nom- breuses (90 fr. par enfant bé- néficiaire (art. 20 parag. 5 à 8)	Administration et gestion des caisses, offices général et offices départementaux des Assurances Sociales, Caisse générale de ga- rantie. (5 % des cotisations)	Total des Dépenses
(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)
1,4	3,9	239,6	113	0	191,7	604,1
2,3	3,9	224,9	107	0,5	id.	614,8
2,4	3,9	211,8	100	3,5	»	614,2
2,6	4,0	199,6	94	5,5	»	614,2
2,6	4,0	186,2	87	7,3	»	597,8
3,0	16,0	173,8	81	9,0	»	815,0
3,6	17,6	161,4	75	10,5	»	830,0
4,0	19,1	148,9	69	11,8	»	842,7
4,5	20,3	136,5	63	12,8	»	853,6
5,0	21,4	124,2	57	13,8	»	863,5
10,5	22,4	112,0	51	14,5	»	876,7
10,9	23,1	101,0	46	15,3	»	884,7
11,5	23,6	90,2	41	15,5	»	890,5
12,1	23,9	79,7	36	15,8	»	894,0
12,5	23,9	70,4	32	16,0	»	897,0
13,1	23,9	61,6	28	16,0	»	898,2
13,4	23,9	53,0	24	id.	»	897,8
14,1	23,7	44,9	20	»	»	896,6
14,6	23,5	38,1	17	»	»	894,7
15,2	23,2	31,7	14	»	»	891,5
15,5	22,8	26,7	12	»	»	887,1
16,3	22,4	22,0	10	»	»	881,5
16,7	21,8	17,7	8	»	»	872,4
17,3	21,1	13,7	6	»	»	860,6
17,8	20,3	11,1	5	»	»	847,2
18,3	19,3	8,7	4	»	»	831,1
19,0	18,2	6,6	3	»	»	811,1
19,5	17,0	4,7	2	»	»	787,5
20,1	15,9	4,0	2	»	»	762,8
20,5	14,8	2,4	1	»	»	735,5
23,4	10,2	0,2	0	»	»	611,9
26,1	7,1	p. mémoire	0	»	»	523,1
28,9	5,4	—	0	»	»	469,0

Type de marche probable des Recettes du Fonds de
Recettes en

Année	Prélèvement de 10 % sur les salaires de tous les assurés obliga- toires (Art. 69 parag. 5, 1°)	Prélèvement de 12,50 % sur les cotisations des assurés obligatoires de moins de 30 ans (Art. 69, parag. 5, 3° a)	Prélèvement sur les cotisations décès (art. 69, parag. 5, 3° b)	SUBVENTION de l'Etat équiva- lant à la charge actuelle budgétaire des retraites ouvrières et paysannes (art. 69 parag. 5, 2°)	Prélèvement sur la redevance de la Banque de France et le produit des jeux (art. 69, parag. 5, 4°)
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
1	38,3	254,0	19,8	240,0	4,0
2	38,3	254,0	19,8	240,0	4,0
3	id.	id.	id.	id.	id.
4	»	»	»	»	»
5	»	»	»	»	»
6	»	»	»	»	»
7	»	»	»	»	»
8	»	»	»	»	»
9	»	»	»	»	»
10	»	»	»	»	»
11	»	»	»	»	»
12	»	»	»	»	»
13	»	»	»	»	»
14	»	»	»	»	»
15	»	»	»	»	»
16	»	»	»	»	»
17	»	»	»	»	»
18	»	»	»	»	»
19	»	»	»	»	»
20	»	»	»	»	»
21	»	»	»	»	»
22	»	»	»	»	»
23	»	»	»	»	»
24	»	»	»	»	»
25	»	»	»	»	»
26	»	»	»	»	»
27	»	»	»	»	»
28	»	»	»	»	»
29	»	»	»	»	»
30	»	»	»	»	»
31	»	»	»	»	»
32	»	»	»	»	»
33	»	»	»	»	»

et au delà

Majoration et de Solidarité (d'après le Ministère du Travail)
Millions.

Versement de la première année (art. 69 parag. 5, 8°) (7)	Versements patro- naux afférents aux salariés retraités (art. 3, parag. 3 a) (8)	Prélèvement de 20 francs sur les cotisations des femmes non salariées (art. 69 parag. 5, 12°) (9)	Economies et rever- sements sur dépenses d'assistance afféren- tes à l'assistance médicale gratuite à l'assistance aux femmes en couches et aux établissements hospitaliers (art. 69 parag. 5, 10°) (10)	Economies et versements sur dépenses d'assis- tance aux vieillards infirmes et incurables (11)	Total des Recettes (12)
800,0	180,6	6,9	0	0	1.543,6
	180,6	6,9	114,3	0	857,9
(Pour mémoire	id.	id.	id.	4	861,9
les années au-	»	»	»	8	865,9
tres que la	»	»	»	12,0	869,9
première)	»	»	»	16,1	874,0
	»	»	»	19,4	877,3
	»	»	»	22,6	880,5
	»	»	»	25,9	883,8
	»	»	»	29,2	887,1
	»	»	»	32,4	890,3
	»	»	»	35,8	893,7
	»	»	»	39,2	897,1
	»	»	»	42,6	900,5
	»	»	»	46,0	903,9
	»	»	»	49,4	907,3
	»	»	»	52,8	910,7
	»	»	»	56,2	914,1
	»	»	»	59,6	917,5
	»	»	»	62,9	920,8
	»	»	»	66,3	924,2
	»	»	»	69,7	927,6
	»	»	»	73,1	931,0
	»	»	»	76,5	934,4
	»	»	»	79,9	937,8
	»	»	»	83,3	941,2
	»	»	»	86,7	944,6
	»	»	»	90,01	948,0
	»	»	»	93,5	951,4
	»	»	»	96,8	954,7
	»	»	»	96,8	954,7
	»	»	»	96,8	954,7
	»	»	»	96,8	954,7

Type de marche probable du Fonds de Majoration et de Solidarité
Recettes moins dépenses ; solde (en Millions).

Année	Recettes	Dépenses	Excédent des recettes sur les Dépenses	Intérêts à 5 % des excédents constitués	Actif en fin d'exercice
1	1.543,6	604,1	939,5	0	939,5
2	857,9	614,8	243,1	47,0	1.229,6
3	861,9	614,2	247,7	61,5	1.538,8
4	865,9	614,2	251,7	76,9	1.867,4
5	869,9	597,8	272,1	93,4	2.232,9
6	874,0	815,0	59,0	111,6	2.403,5
7	877,3	830,0	47,3	120,2	2.571,0
8	880,5	842,7	37,8	128,6	2.737,4
9	883,8	853,6	30,2	136,9	2.904,5
10	887,1	863,5	23,6	145,2	3.073,3
11	890,3	876,7	13,6	153,7	3.240,6
12	893,7	884,7	9,0	162,0	3.411,6
13	897,1	890,5	6,6	170,6	3.588,8
14	900,5	894,0	6,5	179,4	3.774,7
15	903,9	897,0	6,9	188,7	3.970,3
16	907,3	898,2	9,1	198,5	4.177,9
17	910,7	897,8	12,9	208,9	4.399,7
18	914,1	896,6	17,5	220,0	4.637,2
19	917,5	894,7	22,8	231,9	4.891,9
20	920,8	891,5	29,3	244,6	5.165,8
21	924,2	887,1	37,1	258,3	5.461,2
22	927,6	881,5	46,1	273,1	5.780,4
23	931,0	872,4	58,6	289,0	6.128,0
24	934,1	860,6	73,8	306,4	6.508,2
25	937,8	847,2	90,6	325,4	6.924,2
26	941,2	831,1	110,1	346,2	7.380,5
27	944,6	811,1	133,5	369,0	7.883,0
28	948,0	787,5	160,5	394,2	8.437,7
29	951,4	762,8	188,6	421,9	9.048,2
30	954,7	735,5	219,2	452,4	9.719,8
35	954,7	611,9	342,8	651,6	14.026,6
40	954,7	523,1	431,6	936,4	20.096,4
45	954,7	469,0	485,7	1.320,8	28.221,6

QUATRIÈME PARTIE

GARANTIE
DU FONCTIONNEMENT DE LA LOI
PLACEMENTS DES FONDS

CHAPITRE I

ÉVALUATION ET EMPLOI DE LEUR MONTANT

Le système de la capitalisation adopté par la loi du 5 avril 1928, pour la constitution des retraites de vieillesse et d'invalidité, tout en offrant l'avantage de proportionner absolument le montant des retraites aux sacrifices faits par les assurés, soulève de graves problèmes qu'il est difficile de résoudre heureusement. L'accumulation de fonds qui en résulte sera considérable. C'est en effet par milliards que se chiffreront les capitaux à placer chaque année. Il faudra donc les faire fructifier et, avec eux, les intérêts des sommes déjà accumulées. Il est vrai qu'à partir de la 6^e année, il y aura des arrérages de pensions à payer et que le montant de ces arrérages viendra en déduction des sommes à placer ; mais il n'en est pas moins exact de dire, qu'au début surtout, il

faudra faire des placements pour un chiffre considérable.

La population de la France a beau être pour l'instant stationnaire, il n'est pas à présumer qu'elle ne se relève point. Le nombre des assujettis de la loi ira vraisemblablement en progressant. D'autre part, les salaires ne cessent de s'améliorer; en un demi-siècle, ils ont doublé, et depuis la crise monétaire, ils ont quintuplé. Les retenues étant proportionnelles aux salaires, leur produit a les plus grandes chances de croître. Les versements centralisés par les caisses grossiront donc sous ces diverses influences, et en même temps les intérêts du portefeuille, de plus en plus gonflé, augmenteront.

SECTION I. — ÉVALUATION DU MONTANT DES FONDs

Pour connaître approximativement l'accumulation des capitaux qui résultera de l'application de la loi du 5 avril 1928, il suffit d'apprécier les masses de salaires assurés dont le 1/10 donnera le montant des cotisations à percevoir, puis de répartir ces cotisations, suivant la ventilation admise pour les capitaux de répartition et pour les capitaux de capitalisation, ces derniers seuls faisant l'objet de placements à longs termes.

Les travaux préparatoires de la loi ont été basés sur l'évaluation des salaires de l'année 1923. Les différents

rapporteurs et l'Administration s'en sont tenus à cette année-là ; ils ont dû procéder ainsi, parce qu'il n'était pas possible de changer de base à chaque étape nouvelle du projet.

Dans l'« Avis » de M. Pasquet, page 40, le calcul est fait ainsi :

En 1923, le montant des salaires déclarés aux entreprises d'assurances contre les assurances accidents du travail, était de 31 milliards ; on évaluait le montant des salaires payés par les employeurs restés leurs propres assureurs (en dehors des chemins de fer et des exploitations minières) à 2 milliards. Le montant des salaires assujettis à la loi contre les accidents était donc de 33 milliards. Mais ce chiffre ne comprenait ni les domestiques (800.000 à 3.500 francs en moyenne), soit 3 milliards, ni les salaires agricoles évalués 10,5 milliards, total 46,5 milliards. Il faut en défalquer les salariés au-dessus de 60 ans et les salariés qui, bien au-dessous de cet âge, bénéficiaient déjà d'une retraite. D'après le fait qu'en 1910, le chiffre des salariés était d'environ 800.000, on pense qu'il faut retrancher 4 milliards de salaires. Il resterait donc 42 milliards, y compris les salariés qui touchent plus de 12.000 francs.

D'autre part, on a fait une évaluation, en partant de celle qui était contenue dans le projet Daniel-Vincent (qui répartissait les salaires en classes) et en supposant que 50 % de l'effectif assigné à chaque classe en 1921 étaient passés dans la classe supérieure. Ce calcul a donné comme salaires 35,9 milliards ; mais il ne portait que

sur 8.011.000 salariés, devenus 8.182.000 par suite de l'évaluation de la limite. Comme le point de départ de 8.011.000 salariés ne comprenait pas les métayers, évalués à 560.000 (300.000 métayers et 260.000 femmes de métayers), le total des assurés obligatoires devient ainsi à 8.742.000. Il faut majorer les 35,9 milliards de salaires dans la même proportion que le nombre des assurés et on arrive à 38,3 milliards de salaires. Telle est la masse des salaires qui a été prise comme base des dernières évaluations de l'Administration. Si l'on reprend cette base, on constate d'abord qu'elle est inférieure à celle qu'indique — pour 1923 — la statistique des salaires assurés, corrigée de tous les éléments entrés depuis dans l'assurance. Cette évaluation est certainement beaucoup plus faible que ne seront les salaires de 1930, auxquels s'appliquera pour la première fois la loi. Etant donné que le chiffre des salaires déclarés pour les assurances contre les accidents du travail, en raison de l'extension de la législation aux salariés agricoles et aux gens de maison, atteint 40 milliards en 1924 et 46 en 1925, il existe bien des raisons de croire que les salaires assujettis en 1930 seront au moins de 55 milliards. Sous le bénéfice de cette observation, nous nous en tiendrons aux chiffres admis par l'Administration et reproduite dans l'« Avis » de M. Pasquet, soit 42 milliards de salaires ou 4,2 milliards de cotisations annuelles.

La répartition du total de 10 % des salaires, telle qu'elle doit résulter de la loi, fait l'objet du tableau ci-après :

	Rapport Chauveau (p. 195) supplre	2° et 3° rapports supplres (Chauveau)	Avis Pasquet (p. 99)		Dernières prévisions de l'Administration Avis Landry (p. 16)	
			Avant l'âge de 30 ans	Après l'âge de 30 ans	Avant 30 ans	Après 30 ans
Maladie :						
Prestat. en nature			1,61	1,31		
Prestat. en espèces	2,82	2,82	2,32	1,89	3,71	2,96
1/2 Cotisation						
Vieillesse des ma-						
lades			0,05	0,04	0,05	0,05
Maternité	0,35	0,45	0,52	0,42	0,45	0,45
Décès : Principal	0,30	0,20	0,21	0,17	0,19	0,19
Minimum garanti.					0,05	0,05
Invalidité: Pension	2	2	2,23	1,81	2	2
Traitement	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Vieillesse :						
Compte individuel	3,50	3,50	2	4	2	4
Minimum garanti.			0,66		1,25	
Charges de famille.	0,10	0,10	0,05	0,05	0,05	0,05
Chômage	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
Gestion	0,50	0,50	0,05	0,05	0,05	0,05
Charges transitoir ^{es}	0,20	0,23				
Battement	0,03					
	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00	10,00

Ainsi, suivant l'« Avis » de M. Pasquet, nous constatons que la ventilation de la cotisation globale de 10 %, entre les divers risques, aboutit en gros à une prévision de 5 % pour la répartition proprement dite (maladie, maternité, décès, minimum de retraite garanti, soins aux invalides) 2 % pour la couverture des pensions d'invalidité, et 3 % (2 % avant 30 ans, 4 % après 30 ans) pour la capitalisation des cotisations inscrites aux comptes individuels d'assurance-vieillesse.

Sur un total de plus de 4 milliards, c'est au bas mot une somme de 1 milliard à 1.500 millions qui se capitalisera, chaque année, en vue du service des futures retraites de vieillesse. Pendant les cinq premières années de fonctionnement, cette importante épargne collective sera recueillie par les 90 caisses départementales (auxquelles s'ajouteront les caisses primaires d'assurance-vieillesse) sans subir, à son débit, le moindre prélèvement ; les premières retraites ne devant être liquidées qu'au début de la 6^e année.

En outre, pendant les premières années, et en raison des réductions de pension prévues pour la période transitoire, une part très importante des 750 à 800 millions qui paraissent nécessaires à la garantie des pensions d'invalidité, se verra également investie en placements rémunérateurs.

Même en ce qui concerne les fonds destinés à la répartition, en cours d'exercice, l'article 33 de la loi prévoit très heureusement que les excédents éventuels de recettes devront être utilisés, pour le 1/5 à la constitution d'un fonds de réserve générale, jusqu'à ce que la valeur de celui-ci soit équivalente à la recette d'une année.

C'est donc, semble-t-il, un prélèvement annuel de 2 milliards environ, sur l'économie nationale que les caisses seront appelées à faire fructifier.

On peut se demander quel sera l'effet de cette énorme accumulation de fonds, tant au point de vue financier qu'au point de vue économique et social.

SECTION II. — EMPLOIS PRÉVUS PAR LA LOI

Le but de la capitalisation est en effet de faire produire un intérêt aux cotisations perçues et la préoccupation dominante doit être de trouver des placements présentant une sécurité suffisante, pour ne pas dire complète, et permettant de retirer un taux de rendement élevé.

Les caisses ne sont que les dépositaires responsables des fonds provenant des cotisations dont le prélèvement est imposé par la loi; elles doivent donc prendre toutes mesures indispensables à leur sécurité.

Par ailleurs, l'intérêt doit être suffisamment rémunérateur, d'un taux au moins égal à celui prévu dans la loi, faute de quoi les caisses ne pourraient pas constituer les réserves mathématiques nécessaires au paiement des prestations promises. Les emplois doivent être productifs; les caisses ne doivent pas s'aventurer dans des placements de sentiments, — très intéressants au point de vue philanthropique, — mais qui ne seraient que peu ou point rémunérateurs. Dans ce domaine, il faut se garder des expériences dangereuses dont le travailleur serait

doublement la victime ; puisque, d'une part, les retenues effectuées sont obligatoires, et que, d'autre part, il ne percevrait pas les prestations promises.

Tout naturellement, le législateur a une tendance à prescrire des emplois en fonds d'Etat ou garantis par l'Etat ; la rente est considérée comme un placement supérieur aux autres, et de tout repos. Les assurés se trouvent substitués aux rentiers ordinaires. Cependant, n'est-il pas à craindre que l'emploi de sommes aussi considérables n'amène une hausse exagérée des fonds publics ? L'achat massif et sans cesse répété de valeurs d'Etat ne risque-t-il pas d'en faire monter artificiellement les cours ?

Ces craintes ne paraissent pas entièrement justifiées, car les disponibilités ne seront pas entièrement consacrées à l'achat en bourse de valeurs sur l'Etat ; puis l'afflux d'une somme importante sur le marché de la rente n'est pas toujours de nature à causer de profondes perturbations.

D'après l'article 31, paragraphe 1, les disponibilités des caisses d'assurances sont employées, en tenant compte de la nature et de l'importance des risques assurés par les caisses :

1° En valeurs d'Etat ou jouissant de la garantie de l'Etat, en obligations foncières ou communales du Crédit Foncier, ou en obligations des grandes compagnies de chemins de fer d'intérêt général ;

2° Jusqu'à concurrence de moitié et sur la désignation des caisses :

a) en prêts aux départements, communes, colonies, pays de protectorat, établissements publics, chambres de

commerce, chambres d'agriculture ou en valeurs jouissant de la garantie de ces établissements ;

b) en prêts aux offices, sociétés et fondation d'habitations à bon marché et sociétés de crédit mobilier, dans les conditions prévues par la loi du 5 décembre 1922, sur les habitations à bon marché et la petite propriété, et aux sociétés et institutions prévues par la loi du 5 août 1920, sur le crédit mutuel et la coopération agricole, ainsi qu'aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociales reconnues d'utilité publique ;

c) En Souscription de bons et d'obligations de la Caisse Nationale de Crédit agricole, ainsi qu'en souscription d'actions, d'obligations, de parts de Sociétés visées par la loi du 5 Août 1922, sur les habitations à bon marché et la petite propriété, et par la loi du 5 août 1920, sur le crédit mutuel et la coopération agricole. Les actions et les parts ainsi acquises devant être entièrement libérées et leur montant ne devra pas dépasser les $\frac{2}{3}$ du capital des sociétés ci-dessus, susceptibles d'obtenir une subvention de l'Etat ou un prêt à taux réduit de l'Etat ou de la Caisse nationale de crédit agricole, dans les conditions prévues par la loi du 5 décembre 1922 et par la loi du 5 août 1920 ;

d) En acquisitions de terrains ou d'immeubles, soit pour la construction ou l'aménagement d'établissements de prévention ou de cure, soit sous réserve d'acceptation de la Caisse générale de garantie, pour le fonctionnement de la caisse d'assurances ;

e) En acquisitions de terrains à reboiser ou de forêts existantes, après avis favorable du Conseil supérieur des assurances sociales ;

f) Enfin, en toutes valeurs reçues ou garanties par la Banque de France, ainsi qu'en première hypothèque, sur la propriété en France, jusqu'à concurrence d'un montant global de 50 % de la valeur de l'immeuble, sous réserve d'acceptation de la Caisse générale de garantie.

Comme on le voit, la moitié de l'actif des caisses est mise à la disposition de l'Etat, par la Caisse des Dépôts et Consignations; l'autre moitié reste à la disposition des Caisses qui font connaître les placements qu'elles désirent réaliser.

Pour les 50 % des disponibilités des caisses confiés à sa gestion, la Caisse des Dépôts et Consignations a toute liberté, dans le choix de ses placements.

On a en effet exprimé la crainte que les multiples Caisses ne puissent se concerter pour coordonner leurs placements qu'elles n'exercent sur le marché financier une action irrégulière, tantôt excessive, tantôt insuffisante, de manière à provoquer de brusques et larges fluctuations, et à créer, en définitive, un trouble profond.

Le marché des capitaux est d'une sensibilité extrême et il faut éviter tout ce qui pourrait amener dans les cours des changements brusques, dont le crédit public serait le premier à se ressentir. La Caisse des Dépôts a d'énormes placements à effectuer ; elle en a fait, dans le cours de l'année 1926, pour plus de 3.400 millions. Pour réaliser des achats qui soient avantageux, et en même temps d'une sécurité absolue, elle étudie la situation du marché et observe sur quelles valeurs elle doit porter son effort, sans provoquer de fluctuations trop sensibles. Elle répartit ses achats, d'après les circonstances du moment. Les organismes d'assurances ne

pourraient pas déterminer leur choix avec la même prudence et avec le même discernement.

La liberté du choix des valeurs d'Etat à acheter pour le compte des organismes d'assurances, lui a été donné, non dans son intérêt, mais dans celui du crédit public et dans l'intérêt également des organismes d'assurances eux-mêmes. C'est en effet l'intérêt des assurés que le marché des valeurs publiques reste d'une stabilité telle, qu'ils ne soient pas exposés à éprouver, à un moment quelconque, une perte sur les réserves mathématiques constituées pour le service des pensions.

Ainsi les Caisses ne pourront utiliser à leur gré, en prêts hypothécaires, prêts aux communes, prêts sociaux, etc., que la moitié de leurs disponibilités.

Il se trouve, du fait de ces dispositions, que les Caisses d'assurances n'ont pas une situation semblable à celle qui est donnée aux Caisses de retraites ouvrières par la loi du 5 avril 1910. En effet, ces dernières disposent de la totalité de leurs disponibilités et ont le droit de choisir leurs placements et de donner à la Caisse des dépôts, pour les réaliser, des ordres que celle-ci a l'obligation d'exécuter. Mais les situations ne sont pas comparables. Les caisses de retraites ouvrières ne recueillent que des sommes relativement faibles, un cinquième tout au plus des versements faits par les assurés ; les quatre autres cinquièmes vont à la Caisse Nationale d'assurance pour la vieillesse. En 1926, la Caisse des dépôts a eu à placer pour les retraites au nom de la Caisse nationale des retraites une somme de 37 millions, alors que les achats effectués sur ordres donnés par les autres Caisses n'ont atteint que 7 mil-

lions. Evidemment ces modestes capitaux ne peuvent être comparés avec les sommes énormes que les organismes d'assurances auront à placer en valeurs d'Etat et qui s'élèveront probablement à plus d'un milliard.

Ainsi aucune assimilation n'est possible entre les ressources encaissées au titre des retraites ouvrières et les recettes à provenir des assurances sociales. On peut imaginer quels troubles pourraient apporter dans le marché des apports de capitaux aussi considérables, si les achats de valeurs étaient faits, sans étude préalable de la situation, sans préparation, ni coordination.

D'autre part, la Caisse des dépôts et consignations qui, en 1890, gérait un portefeuille de 4 milliards 384 millions, a vu celui-ci s'élever par le simple jeu des choses à 8.942.000.000 en 1910 et à plus de 21 milliards au 31 décembre 1927. Cet établissement a donc pu capitaliser plus de 21 milliards, sans jamais produire aucun trouble, ni affecter aucune valeur, ni avoir une répercussion fâcheuse sur le reste des intérêts de la nation.

Il va de soi que, si la Caisse des dépôts et consignations utilisait toutes ses disponibilités à l'achat des valeurs sur l'Etat, elle ferait augmenter de beaucoup le cours de la rente qui s'établirait à un taux nullement en rapport avec l'état du crédit public. Ce serait un grave danger, non-seulement pour le Pays, mais encore pour la Caisse elle-même qui, du fait de la hausse du prix d'achat des valeurs, verrait par là même, le taux d'intérêt diminuer.

Cette crainte, d'une hausse immodérée du cours de la rente avait incité M. Caillaux à imaginer en 1901, un système qui devait empêcher la rente de dépasser beau-

coup le pair. Dans son application, ce système divisait la dette publique en un certain nombre de séries, puis accumulait, pendant tout le temps voulu, les fonds nécessaires au remboursement d'une série. Alors, par voie de tirage au sort, les rentiers étaient obligatoirement remboursés du montant de chacune des séries successives, par prélèvement sur l'actif des Caisses.

Ainsi le marché de la rente ne pouvait être troublé. La seule objection prévue était celle qui résultait de l'expropriation des rentiers; mais il n'y avait pas lieu de s'y arrêter, car il est admis que l'Etat peut, à tout instant, procéder au remboursement de la rente perpétuelle.

L'adoption de ce système n'est pas indispensable, pour garantir le cours normal des rentes. L'exemple des Caisses d'Epargne, dont les placements importants sont allés en s'intensifiant, depuis une quarantaine d'années, sans jamais causer aucun trouble, est très encourageant. Les achats auxquels elles ont donné lieu, n'ont, à aucun moment, fait hausser les cours.

Cependant il est admis que par le jeu de la loi nouvelle qui investira annuellement environ un milliard en fonds d'Etat, ou assimilés, il en résultera une tendance vers la diminution du loyer de l'argent. Si cette éventualité se produisait, bien que progressive, elle pourrait entraîner une baisse du prix de revient de toutes les denrées qui serait accompagnée d'une diminution du coût de la vie et parallèlement d'une diminution des salaires.

Tant que le loyer de l'argent se maintiendra au-dessus du taux de 5 %, qui a servi de base aux calculs

du montant des retraites à servir, les caisses pourront constituer les réserves mathématiques indispensables à la garantie du bon fonctionnement de la loi, mais si ce taux des placements descend au-dessous de 5 %, il y aura insuffisance.

Peut-on actuellement raisonner sur un taux plus bas ? Oui, évidemment, cette éventualité est probable. En supposant qu'elle survienne, il y aurait lieu, tout d'abord, de se demander si les réserves constituées pourront passer à l'insuffisance ; dans la négative, il faudra faire jouer la clause de sauvegarde. Ce sera, ou la diminution du taux des prestations, ou une augmentation de la cotisation. L'Etat envisagera-t-il de sa contribution propre, une majoration ? Recourra-t-on à l'application du système mixte de la capitalisation et de la répartition, préconisé précédemment ? Les législateurs de l'époque aviseront.

Quoiqu'il en soit, la perspective d'une baisse du loyer de l'intérêt ne saurait avoir pour effet de compromettre la stabilité du marché, à laquelle est liée celle des assurances sociales. Cependant elle aurait pour conséquence immédiate une diminution de la retraite servie aux assurés ; celle-ci est, en effet, basée sur le salaire moyen en même temps que sur les ressources provenant de la capitalisation des intérêts ; mais une diminution de la rente résultant d'une diminution du coût de la vie et aussi d'une diminution des salaires, entraînera également une diminution des charges.

En outre, en supposant que ces disponibilités provenant de la capitalisation, après avoir diminué le loyer de l'argent, aboutissent à des conversions, n'en résulte-

terait-il pas des avantages pour l'Etat qui réduirait ainsi le revenu attribué aux rentiers ? En réduisant ses dettes, l'Etat diminue ses dépenses et, par suite, la charge de l'impôt, au profit de la nation tout entière.

Une autre crainte s'est manifestée, au sujet de cette accumulation énorme de capitaux, nécessitée par la couverture des risques à échéance lointaine, notamment du risque d'invalidité, et du risque vieillesse dont l'évaluation porte sur la constitution d'un capital de 100 milliards environ. N'y a-t-il pas quelques dangers à laisser à côté d'un Trésor pauvre des caisses très riches ? Ne pourrait-on pas éprouver quelques désagréments en favorisant des emprunts occultes pour un « trésor translucide » (1) au détriment des « Caisses replètes » ? (1) Ces capitaux accumulés, grâce aux ressources des cotisations des assurés ne vont-ils pas constituer pour le gouvernement une grande tentation ? Le besoin de combler un déficit budgétaire ne va-t-il pas aboutir à l'expropriation ?

Il y aurait là un grave danger si les caisses n'étaient pas séparées du Trésor public. Mais ce danger n'existe pas, car les caisses sont indépendantes; elles fonctionnent sous le contrôle, mais non sous la direction de l'Etat.

En outre, étant donné l'organisation des assurances sociales, il faudrait qu'un gouvernement traversant des circonstances difficiles et qui, dans l'intérêt du Pays, serait tenté de mettre la main sur les avoirs des caisses,

(1) François SAINT-MAUR. Débats parlementaires du 10 juin 1927. Sénat (J. O. du 10 juin 1927, page 562).

y fût autorisé par les assurés eux-mêmes, puisque ce sont eux qui gèrent leurs propres fonds. En tout cas il faudrait qu'une loi intervînt. Or il ne se trouvera jamais un parlement, pour autoriser un gouvernement à détourner de leur destination sociale des capitaux ainsi accumulés par la prévoyance de la classe la plus laborieuse.

SECTION III. — **ROLE DE LA CAISSE DE DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS**

Dans un but de sécurité, la gestion et le placement de ces fonds (dans la proportion de 50 %) ont été confiés à la Caisse des dépôts et consignations, qui présente une organisation absolument autonome et distincte de celle du Trésor. La confusion des ressources des assurances sociales avec celles du Trésor ne peut faire l'objet d'aucune crainte justifiée, car la Caisse des Dépôts et Consignations a été instituée précisément pour assurer la séparation des deniers publics et des deniers appartenant aux divers organismes dont la gestion lui est confiée, qui sont les deniers privés.

C'est à ce titre de dépositaire légale et de gardienne des deniers privés qu'elle gère les fonds des caisses d'épargne, des sociétés de secours mutuels et de la Caisse Nationale des retraites.

Craindre que l'Etat ne procède à des emprunts occultes, au détriment des capitaux accumulés par les assurances sociales, c'est « méconnaître l'organisation de la

Caisse des Dépôts et Consignations qui est un organisme tout à fait indépendant de l'Etat ».

La Caisse des Dépôts et Consignations est un établissement autonome ; elle est indépendante. Elle a à sa tête un directeur général, qui, une fois nommé, ne relève plus du ministre des finances, mais de la commission de surveillance elle-même. C'est un organisme qui, aussi bien au point de vue financier, qu'au point de vue de sa compétence, offre toutes les garanties. Créé par la loi de 1816 qui a toujours été respectée, il offre toute sécurité. Le législateur de l'époque a voulu qu'il fût non seulement indépendant, mais encore libre et inviolable.

En outre, la loi de 1818 a institué une commission de surveillance, chargée du contrôle, dont la composition présente les garanties désirables pour une bonne gestion des énormes capitaux confiés à la Caisse des Dépôts.

« Placée en dehors de la responsabilité de tout ministre — exposait le comte Roy dans le rapport remis » aux Chambres en 1837 — il est dans la nature de cette institution qu'elle ne puisse être enchaînée par aucun lien aux actes du Ministre des Finances, ou qu'elle apparaisse dans ses comptes. Elle n'a point été établie comme un moyen de finances. Une pensée bien plus haute a présidé à sa création : c'est une institution conservatrice et protectrice de la propriété privée. L'objet de la loi qui l'a établie et organisée a été de garantir, à la fois les dépôts qui lui sont confiés, de la cupidité ou de l'infidélité des dépositaires particuliers et des vicissitudes de la situation du Trésor ; son indépendance a été de tout temps la condition

» essentielle de son existence ». En outre la loi de 1818 a institué une commission de surveillance chargée du contrôle dont la composition présente les garanties désirables, pour une bonne gestion des énormes capitaux confiés à la Caisse des Dépôts.

La confiance en celle-ci n'a jamais été ébranlée. Font partie de cette commission : deux sénateurs, deux députés, le gouverneur de la Banque de France, le Président de la Chambre de Commerce de Paris, deux conseillers d'Etat, un président de Chambre à la Cour des Comptes, et un représentant du Trésor qui est le Directeur du mouvement général des fonds.

Avec une telle garantie, la perspective d'emprunts occultes ne peut pas être sérieusement envisagée.

Actuellement, la Caisse des Dépôts et Consignations gère de nombreuses Caisses dont l'importance des fonds l'emporte de très loin sur ceux à provenir de la loi sur les assurances sociales. L'annexe n° 287 du rapport fait au Sénat et à la Chambre des députés par la Commission de surveillance, sur les opérations de l'année 1927 et sur la situation, au 31 décembre 1927 (Documents Parlementaires, J. O. page 1316), nous fixe, non-seulement sur l'importance des fonds gérés au titre de chacune des différentes Caisses, mais également sur les placements de fonds effectués au titre de chacune d'elles.

En ce qui concerne les Caisses d'Epargne, dont les excédents de dépôt ont pris en 1927 une ampleur exceptionnelle (plus de 2 milliards 800 millions d'excédent de versement) les fonds étaient placés, comme suit au 31 décembre 1927 :

Rentes sur l'Etat et valeurs du Trésor.	13.772.419.976,44
Obligations de Chemins de fer	418.120.768,92
Bons de la Compagnie Générale Trans- atlantique	22.802.500,00
Obligations du Crédit Foncier	16.279.818,60
Obligations et Bons des départements, communes et colonies	47.835.475,43
Annuités de dommages de guerre	210.137.446,00
Prêts aux sociétés d'habitations à bon marché	18.091.400,00

Soit un total de : 14.505.687.385,39

CHAPITRE II

LES OBJETS DES PLACEMENTS

SECTION I

§ I. — *Fonds d'Etat.*

Ainsi, nous nous apercevons que 96 % des fonds des Caisses d'épargne sont placés en fonds d'Etat. C'est qu'en effet, il s'agit de fonds dont les retraits dépendent de la volonté des déposants et les emplois doivent par suite en être effectués en valeurs particulièrement mobilisables. Or, par son étendue, le marché de la rente française se trouve tout à fait indiqué. Quelle que soit la somme à vendre en bourse, on est certain de trouver toujours une contre-partie, soit sur le marché au comptant, soit sur le marché à terme. D'autre part, le Conseil supérieur des Caisses d'épargne a demandé que l'on fît une large place aux achats de rente, afin que les Caisses puissent bénéficier de l'augmentation de capital qui résulte des tirages.

Les opérations de la Caisse Nationale des retraites pour la vieillesse qui n'avaient cessé de croître au cours des dernières années, ont également accusé en 1927, une nouvelle et importante progression de 29 %, au 31 décembre 1927, le portefeuille était constitué comme suit :

	I	II	III
	Opérations afférentes aux Lois du 24 Juillet 1886, du 9 Avril 1898 et du 22 Avril 1905	Section spéciale des retraites ouvrières	Section spéciale des allocations viagères
Rentes sur l'Etat et valeur du Trésor..	3.311.213.178,61	332.083.786,95	
Annuités de domma- ges de guerre	105.409.811,50		
Obligat. de la Caisse autonome de ges- tion des Bons de la Défense Nationale.		18.000.000,00	
Bons et obligations de chemins de fer.	217.348.276,88	40.039.445,09	2.154.660,00
Obligat. des Sociétés d'habitations à bon marché		1.956.000,00	
Prêts aux Départem., aux Communes et aux Colonies (y compris les sommes restant à amortir)	1.417.950.260,39	61.636.151,03	521.311,33
Soit un total de :	5.051.921.527,38	453.715.383,07	2.675.971,33

Dans son ensemble, le portefeuille de la Caisse des retraites pour la vieillesse est constitué dans une propor-

tion de 66 % de rentes sur l'Etat. Ici aussi les fonds d'Etat dominant, quoique dans une proportion moindre que dans le portefeuille des Caisses d'Epargne, mais pour des raisons entièrement différentes. C'est que la dotation en a été constituée en rentes, en 1884. Jusqu'à la loi du 30 janvier 1884, la Caisse ne servait pas les rentes elles-mêmes, mais en versait le capital constitutif au Trésor qui assurait le service des pensions. Or, cette dernière loi chargea la Caisse Nationale des retraites de pourvoir par ses propres ressources, au paiement des rentes viagères. Pour lui permettre d'assurer ce service et en même temps pour la couvrir de ses pertes antérieures, elle lui attribua une inscription de rente 3% amortissable de 11.032.125 francs, représentant un capital de 294.769.204 francs 95. A partir de 1886, la Caisse fut autorisée à faire des emplois autres qu'en rentes sur l'Etat. La proportion réalisée de ces placements atteint 34 % de l'avoir total et a des tendances à s'accroître d'année en année. Les opérations de prêts aux départements, communes et colonies sont considérables, puisqu'elles atteignent 1.500 millions. De même les obligations de chemins de fer qui s'élèvent à une somme de 260 millions et les obligations de sociétés d'habitations à bon marché qui représentent presque 2 millions, montrent que les emplois ne sont nullement centralisés.

Parmi les caisses dont la gestion a été confiée à la Caisse des Dépôts et Consignations, nous trouvons également la Caisse Autonome des retraites des ouvriers mineurs. Au 31 juin 1928, le portefeuille, valeurs d'achat) de cette dernière s'établissait comme suit:

	Caisse d'Assurance	Caisse du fonds spécial
Rentes sur l'Etat et valeurs du Trésor	487.905.504,04	278.018.859,74
Obligations des chemins de fer..	120.170.117,03	11.193.560,00
Obligations des houillères du Nord et du Pas-de-Calais	857.940,00	
Prêts communaux et Bons du Département du Nord	16.845.190,59	
Annuités p. dommages de guerre	51.400.371,21	11.826.463,50
Obligations de la Caisse de gestion des Bons de la D. N.		10.434.000,00
Immeubles	48.910.552,17	
Total de l'avoir : (Valeur d'achat)	726.089.675,04	311.472.883,24

Les fonds d'Etat entrent donc actuellement, dans la proportion de 74 %, dans le portefeuille de la Caisse Autonome des ouvriers mineurs. Cette situation est due, en partie, au rôle attribué au fonds spécial de répartition. Celui-ci a en effet un quadruple objet, il est destiné :

1°) A assurer aux ouvriers ayant dépassé l'âge de 55 ans, au moment de la création de la Caisse Autonome ou qui devraient atteindre cet âge, dans les premières années qui suivraient, le minimum de retraite que les ouvriers plus jeunes devaient se constituer par les versements inscrits à leur compte individuel d'assurance ;

2°) A servir aux veuves des ouvriers mineurs remplissant certaines conditions de durée de services, des pensions égales à la moitié de celles dont bénéficiaient ou auraient pu bénéficier leur mari ;

3°) A attribuer des allocations aux orphelins et veuves des ouvriers décédés en cours d'acquisitions de pension;

4°) A faire face aux dépenses d'administration de la Caisse Autonome.

Or, loin d'être constantes, ces catégories de dépenses, particulièrement celles du paragraphe 1, sont en continue progression. D'une part, le nombre des ouvriers mineurs a plus que doublé depuis la création du fonds spécial de répartition, et d'autre part, de nombreuses lois successives et récentes ont amélioré considérablement le sort des ouvriers mineurs âgés, soit en augmentant le taux minimum de la retraite, soit en abaissant l'âge du droit à la retraite, soit en diminuant le nombre des annuités nécessaires pour l'obtention de celle-ci. Dans cet ordre d'idées, nous constatons, en effet que le taux de la retraite minimum a été porté successivement de 2.000 francs (loi du 24 décembre 1923) ; à 2.500 fr. (loi du 11 juillet 1925) ; à 3.000 francs, (loi du 11 juillet 1926) ; à 3.500 francs (loi du 21 février 1928), et à 3.750 francs (loi du 30 mars 1928).

En outre, une proposition de loi, actuellement déposée à la Chambre des députés, tend à fixer à 5.000 fr. le minimum de la retraite des mineurs, en raison de la hausse du coût de la vie.

Or, les charges résultant de ces améliorations sont à supporter en grande partie par le Fonds spécial de répartition. Il est donc indispensable que celui-ci soit constitué en valeurs particulièrement faciles à négocier et en placements à court terme. Cette double condition est offerte par le marché de la rente française dont l'éten-

due permet de réaliser, à chaque séance de bourse, les achats et les ventes nécessaires, sans pour cela jeter aucun trouble sur les valeurs, objet des transactions.

En dehors de ses fonds propres et de ceux appartenant aux Caisses rappelées ci-dessus (Caisses d'Épargne, Caisse de retraite pour la vieillesse, Caisse autonome des ouvriers mineurs), la Caisse des Dépôts et Consignations gère également les fonds d'un certain nombre d'autres Caisses: (Fonds de réserve et de garantie des Caisses d'Épargne; sociétés de secours mutuels, retraites ouvrières et paysannes; fonds de garantie créés en exécution de la loi du 9 avril 1898, accidents du travail; fonds spécial de garantie pour la Tunisie; caisse nationale d'assurance en cas de décès; caisse des dépôts et consignations d'Alsace et Lorraine, caisses des offrandes nationales, caisse nationale d'épargne, etc.), d'importance moindre, mais dont l'ensemble représente un total de plusieurs milliards. En examinant la composition du portefeuille de chacune d'elles, nous nous apercevons que si les fonds d'État en constituent la majeure partie, les placements autres : obligations des chemins de fer, prêt aux départements, communes et colonies, immeubles, etc., représentent néanmoins une proportion très intéressante et un capital important.

§ II. — *Obligations de chemins de fer.*

Les obligations de chemins de fer, quoique le marché au comptant n'en soit pas étendu et que le marché à ter-

me n'existe pas, conviennent tout particulièrement aux placements à longue échéance, à faire par les caisses de retraite basées sur le régime de la capitalisation. Ici, en effet, on n'a pas à se préoccuper des risques d'une crise ou d'une panique qui viendrait provoquer les retraits, puisque les retraits volontaires sont interdits. Les assurés n'ont pas la faculté de demander le remboursement de leur cotisation ; ils ont droit à des arrérages de rentes et non au paiement du capital, exception faite de l'assuré agricole qui peut demander en partie le remplacement de sa retraite par l'acquisition d'un bien de famille inaliénable (Afin de ne pas créer une charge supplémentaire pour les caisses, il est prévu, à l'article 18, que ce emploi est subordonné à l'acceptation de la caisse d'assurances et qu'il doit être effectué sous son contrôle). Par ailleurs la table de mortalité a prévu, en cas de décès d'un assuré, ayant opté pour la pension à capital réservé, le remboursement aux héritiers du montant accumulé des cotisations. Il ne peut donc y avoir aucune surprise pour les administrations, en cas, soit de emploi, soit de remboursement des cotisations, puisque pour l'un leur acceptation est nécessaire et pour l'autre, les exigibilités des assurés sont prévues.

D'autre part, alors qu'un particulier ne fait pas état, dans le calcul de son revenu, des primes de remboursement qui peuvent lui être servies, il en est différemment d'une caisse de retraites qui, en vertu de la loi des grands nombres, peut voir sortir chaque année un nombre considérable d'obligations et les primes de remboursement ainsi perçues, lorsque l'achat des valeurs a été fait à un taux intéressant, c'est-à-dire bien en-dessous

du pair, viennent grossir les intérêts semestriels. Lorsque le nombre des obligations est considérable et que les échéances se répètent avec régularité, la prime perçue apparaît comme l'intérêt différé.

Dans une intervention hautement remarquée au Conseil des sociétés de secours mutuels, en février 1926, M. le Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations, insistait sur l'utilité « d'encourager les caisses de retraites à effectuer leurs placements en valeurs amortissables, ce qui serait de beaucoup le meilleur choix qu'elles pourraient faire. » Il précisait que « dans une caisse de retraites destinée à vivre, et à vivre pour l'éternité, les valeurs amortissables qui sont dans le portefeuille de cette caisse, ne devront être jamais réalisées sur le marché ».

Evidemment, il serait imprudent pour les caisses qui n'auraient qu'un faible portefeuille d'obligations de Chemins de fer, de faire état, pour l'établissement de leurs tarifs ultérieurs des primes de remboursement escomptées, car il est possible que parmi les obligations qu'elles possèdent, aucune, ou très peu sortent au tirage. Seul, le jeu des grands nombres peut apporter la certitude et la régularité indispensables pour permettre l'application d'un tarif établi dans de semblables conditions. Le décret du 25 mars 1911, prescrit d'ailleurs de ne tenir compte des primes de remboursement, pour le calcul des tarifs que de celles réalisées sur des placements effectués au cours de l'année précédente.

Il faut dire qu'une caisse de retraites dont les dépenses sont destinées à croître progressivement jusqu'à une « période constante » éloignée de 30 à 40 ans, a le devoir

de se ménager un échéancier comportant des primes de remboursement de plus en plus favorables, qui épouseront autant que possible la courbe des rentes probables à servir. Précisément les dates extrêmes — 1950 à 1960 — de l'amortissement de nos obligations de chemins de fer d'avant-guerre et de quelques types d'après-guerre coïncideront vraisemblablement avec l'arrivée du « plein des retraites ».

Les obligations de chemins de fer ne paraissaient pas susceptibles d'un accroissement considérable. Cependant, loin de se ralentir, leur nombre va constamment en progressant ; le renouvellement du matériel, les agrandissements des gares, l'électrification des lignes, etc., ont rendu nécessaires des émissions nouvelles.

Il est même permis d'espérer que les nécessités modernes qui imposent le perfectionnement continu, l'amélioration toujours croissante des moyens de transports, et particulièrement des chemins de fer, seront une cause déterminante d'émissions nouvelles.

Quoi qu'il en soit, et en supposant même que les obligations de chemins de fer se réduisent, on peut affirmer qu'à moins d'arriver à un état stationnaire, au point de vue industriel et commercial, il se trouvera d'autres emplois analogues rendus nécessaires par l'évolution économique.

Peut-on prétendre que de nouvelles découvertes n'amèneront point de transformations considérables et ne susciteront pas, comme l'a fait l'industrie des transports, des mouvements et des demandes considérables de capitaux ?

Dans cet ordre d'idées, on est surpris de constater

que les entreprises de productions et de distributions de force, de même que celles d'électrification des campagnes qui présente un intérêt comparable à celui des chemins de fer, n'ont pas été comprises dans la nomenclature des placements à faire sur le choix de la caisse des Dépôts et Consignations. Ces entreprises peuvent en effet faire l'objet de concessions et recevoir la garantie de l'Etat, au même titre que les chemins de fer. Leur installation et leur bon fonctionnement intéressent la collectivité tout entière ; à ce titre, elles pourraient espérer trouver, dans l'actif des assurances sociales, les ressources nécessaires, sans avoir besoin de les obtenir par le crédit, auprès du public.

§ III. — *Placements sociaux.*

La loi, dans son article 31, paragraphe 1, a réservé la moitié des disponibilités des Caisses pour être affectée suivant la désignation de celles-ci, à des placements locaux, aux départements, aux communes, aux colonies, pour des prêts hypothécaires ou pour des prêts sociaux, et à la condition expresse que le taux d'intérêt consenti pour ces placements ne soit pas inférieur à un taux minimum fixé, au début de chaque année, par un décret rendu sur la proposition des Ministres des Finances et du Travail, après avis de l'Office national des assurances sociales. Le choix, l'initiative des placements appartiennent aux caisses, c'est-à-dire aux intéressés. La fixation annuelle du taux d'intérêt auquel pourraient être

consentis les emprunts, a été ainsi déterminée, afin de prémunir les caisses contre les générosités excessives auxquelles elles pourraient se laisser aller, dans un but de popularité locale.

Il semble naturel que les sommes prélevées sur le gain d'une catégorie sociale d'individus soient employées au profit de cette catégorie, c'est-à-dire à des œuvres susceptibles d'améliorer les conditions d'existence et la situation des travailleurs. Dans les placements sociaux, le but poursuivi est plutôt l'intérêt de l'emprunteur, que le profit à en retirer par le prêteur.

Le législateur a prévu les prêts aux Départements, communes, colonies, pays de protectorat, établissements publics, chambres de commerce et chambres d'agriculture ou en valeurs jouissant de la garantie de ces établissements, lesquels sont susceptibles d'offrir, dans un grand nombre de cas, des placements intéressants.

Par suite du bouleversement économique et financier, qui a suivi la guerre, la France a dû retarder l'exécution des grands travaux d'utilité nationale. Les larges disponibilités qu'apportera la loi, succédant à la carence de capitaux, vont permettre de renouveler nos ressources, **en tirant meilleur parti du sol**, en poursuivant l'équipement électrique des campagnes.

Les travaux d'aménagement du Rhône, l'utilisation électrique du Rhin, la canalisation de la Moselle, la percée des Vosges, etc., vont pouvoir être entrepris, en vue de l'indépendance de la nation.

L'équipement et l'aménagement de notre domaine colonial sera poursuivi, les bois du Gabon pourront être amenés en France et soulageront nos forêts dévastées ;

les cotons du Niger, de l'Algérie, de Syrie et d'Indo-Chine alimenteront nos tissages ; le caoutchouc d'Indo-Chine servira de monnaie d'échange avec l'Amérique.

Les budgets de nos départements et de nos communes se maintiennent difficilement en équilibre ; avec l'application de la loi ce sera la certitude du développement routier, électrique, hygiénique, etc.

En Italie, fin 1925, la Caisse nationale des assurances sociales, née seulement en 1920 avait déjà investi plus de 800 millions de liras en installations et électrification de lignes de chemins de fer (248 millions pour la seule année 1924). Les lignes ainsi « financées » représentent plus de 2.000 kilomètres.

On peut espérer que les Chambres de commerce, les Chambres d'agriculture et les établissements publics, vont trouver les ressources nécessaires pour un certain nombre de grands travaux de ports, de canaux, et permettre l'utilisation intensive des engrais, etc., tous placements que l'on peut envisager comme rémunérateurs.

Ainsi les réserves accumulées, nécessaires pour garantir les pensions de vieillesse et d'invalidité gérées par ceux qui les ont fournies, seront, en grande partie, sous formes de prêts, rendues à la production dont elles sont issues. Les organismes régionaux leur donneront une utilisation rationnelle dans les régions mêmes où elles avaient été recueillies. Ces capitaux apporteront d'inappréciables concours au développement de notre outillage économique, de nos institutions agricoles. Les œuvres collectives, les grandes entreprises nationales, sans cesse ajournées, vont entrer dans la voie des réalisations.

Néanmoins, comme on ne saurait engager les capitaux des travailleurs dans des entreprises dont les revenus ne seraient pas assurés, avec la plus extrême prudence, les conditions imposées pour leurs placements devront être rigoureusement respectées. La garantie des départements, des communes, des collectivités agréées est indispensable pour leur sécurité.

Les caisses peuvent également effectuer des prêts aux offices, sociétés et fondations d'habitations à bon marché et sociétés de crédit immobilier dans les conditions prévues par la loi du 5 décembre 1922, sur les habitations à bon marché et la petite propriété et aux sociétés et institutions prévues par la loi du 5 août 1920 sur le crédit mutuel et la coopération agricoles, ainsi qu'aux institutions de prévoyance et d'hygiène sociales, reconnues d'utilité publique.

Ces dispositions, et celles qui sont relatives aux prêts, aux départements, communes et colonies, ne sont que l'extension, aux caisses locales d'assurances, de celles que la caisse des Dépôts et Consignations a déjà appliquées.

Dans des tableaux précédents, nous avons en effet indiqué, qu'au 31 décembre 1927, le portefeuille des caisses d'épargne, comprenait:

Obligations et bons des départements, communes et colonies	47.835.475,43
Prêts aux sociétés d'habitations à bon marché	18.091.400,00

Celui de la Caisse Nationale de retraites pour la vieillesse:

Obligations et bons des départements, communes et colonies	1.480.107.722,65
Prêts aux sociétés d'habitations à bon marché	1.956.260,29

D'autre part, en 1927, les prêts consentis aux départements, communes et établissements publics par la Caisse des Dépôts et Consignations se sont élevés à: 50 millions 400.763,84 contre 48 millions 900.000 francs en 1926, ce qui portait le total des avances faites à ce titre jusqu'au 31 décembre 1927 à 1.386.049.626 fr. 26.

En outre, par application de l'article 4 de la loi du 2 août 1923, sur l'électrification des campagnes, la Caisse des Dépôts et Consignations avait déjà prêté à ce titre au 31 décembre 1926: 56.384.876 fr. ; de même, les avances faites à cette date, en faveur des habitations à bon marché (loi du 5 décembre 1922) sur le fonds de réserve et de garantie des caisses d'épargne et sur les fonds provenant de ces caisses, se sont élevées à : 759.591.400 francs; pendant que les avances consenties aux Sociétés de crédit immobilier par la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse atteignaient, à cette même date, la somme de 639.930.500 francs.

D'autre part, dans son alinéa C, l'art. 31, parag. I, autorise les Caisses à souscrire aux bons et aux obligations de la Caisse nationale de crédit agricole, ainsi qu'aux actions, aux obligations et aux parts des sociétés visées par la loi du 5 décembre 1922, sur les habitations à bon marché et la petite propriété et par la loi du 5 août 1920 sur le crédit mutuel et la coopération agricoles. Les actions et les parts ainsi acquises devront être entièrement libérées et leur montant ne devra pas dé-

passer les 2/3 du capital des sociétés ci-dessus, susceptibles d'obtenir une subvention de l'Etat ou un prêt à taux réduit de l'Etat ou de la Caisse nationale de crédit agricole, dans les conditions prévues par la loi du 5 décembre 1922 ou par la loi du 5 août 1920.

Les emplois en habitations ouvrières, en crédit mutuel et crédit agricole, sous forme d'actions, d'obligations ou de parts de sociétés, constituent une mesure prudente pour les placements de cette nature et le législateur a pris la précaution d'exiger la libération complète des actions, obligations et parts, dont le montant souscrit ne doit pas dépasser les 2/3 du capital de ces sociétés. D'autre part, celles-ci doivent être constituées dans les formes prescrites par les lois du 5 décembre 1922 et 5 août 1920 et susceptibles de bénéficier des subventions de l'Etat ou de prêts à taux réduit.

Les Caisses chargées de la gestion des sommes capitalisées vont avoir la possibilité de s'intéresser à la vie économique locale, d'en encourager toutes les institutions viables ayant pour objet de satisfaire des besoins généraux ou sociaux. Elles accroîtront les ressources et augmenteront ainsi le bien-être des populations.

Cette accumulation de capitaux va ouvrir à l'agriculture, au commerce et à l'industrie, des possibilités d'activité nouvelle et de mise en valeur des richesses encore inexploitées. La loi sera le point de départ d'améliorations illimitées dans les conditions de la vie économique du pays, l'origine d'une prospérité dont les profits compenseront largement les charges imposées.

Il y aura aussi, pour les caisses et pour la collectivité, le plus grand intérêt à doubler l'assurance réparation

d'une assurance préventive qui garantira, non-seulement l'individu, mais la société, et s'attachera à supprimer les causes du mal, pour ne pas avoir la charge d'en atténuer les conséquences. A cet effet, le législateur a prévu l'acquisition de terrains ou d'immeubles, soit pour la construction ou l'aménagement d'établissements de prévention ou de cure, soit — sous réserve d'acceptation de la Caisse générale de garantie, — pour le fonctionnement de la caisse d'assurance.

Grâce à des avances consenties par les caisses, sans compromettre en rien le gage des pensions, des milliers d'institutions de prévoyance sanitaire vont pouvoir se développer en France. A côté d'œuvres d'hygiène sociale déjà favorisées par un régime légal de faveur (Habitations à bon marché, bains-douches, jardins ouvriers, coins de terre, etc.), d'autres se créeront, qui relèveront moins de la philanthropie que de la prévention scientifique (consultations de nourrissons, laboratoires, hôpitaux, maisons de cure, sanatoria, préventoria, dispensaires).

Toutes nos organisations comme les mutualités maternelles, les consultations de nourrissons, les dispensaires d'hygiène sociale, les mutualités scolaires, les colonies de vacances, les cantines scolaires, les écoles de plein air, peuvent et doivent produire les résultats les plus bienfaisants et les plus salutaires. La loi doit donner des facilités de guérison, de traitement et de soins médicaux et pharmaceutiques, vulgariser l'hygiène et faire des soins préventifs l'objet d'une grande préoccupation. A cet égard, l'expérience américaine est tout à fait suggestive.

La compagnie « Metropolitan Life Assurance » de New-York, fait l'assurance de groupe ou assurance industrielle. Elle a un total de 18 millions d'assurés ; ses agents, au nombre de 21.000, sont des propagandistes, des moniteurs d'hygiène. Elle emploie, en outre, des infirmières visiteuses dont le concours accroît l'influence sanitaire du corps médical.

Cette expérience qui repose essentiellement sur des examens périodiques des assurés bien portants et sur une propagande incessante d'hygiène publique, a été suivie d'un très grand bénéfice financier.

En 1909, la mortalité générale était, aux Etats-Unis, de 10,08 pour 1.000. Elle s'élevait, parmi les assurés de la « Metropolitan Life Insurance » à 12,5, car les assurés étaient en totalité des ouvriers, sujets à des risques spéciaux et professionnels.

En 1926, la mortalité générale était tombée à 8,6 ; celle des assurés de la Metropolitan, à 8.8.

L'effort de la compagnie a donc, dans la partie de la classe ouvrière qu'elle assure, abaissé la mortalité à un niveau presque égal à celui de la mortalité générale. De 1911 à 1926, cette amélioration a sauvé 417.628 existences et économisé à la compagnie 71.500.000 dollars, qu'elle aurait dû verser, lors des décès qu'elle a évités ou du moins retardés. La dépense totale de la Compagnie pour son service d'hygiène a été de 1901 à 1926, de 26.864.615 dollars. Tout en rendant à ses assurés et à la nation le plus signalé service, elle a, par son action, économisé 44 millions de dollars en 17 ans. En d'autres termes, les 26 millions de dollars que la Metropolitan a dépensés pour l'hygiène, lui ont rapporté 44 millions soit

169 % (chiffres donnés par M. Strauss, séance du Sénat du 14 juin 1927, J. O. p. 572).

Ainsi, la loi d'assurances sociales n'est plus seulement une opération de solidarité, pour garantir les travailleurs contre les différents risques de l'existence, mais en permettant par des placements sociaux appropriés, la lutte contre les risques de tout ordre, contre la mortalité évitable, contre toutes les déperditions de force que subit le pays, elle constituera une loi d'hygiène et de prévention.

La France, en raison de son climat privilégié, devrait avoir une mortalité très faible; elle est précisément un des pays où la maladie fauche chaque année le plus grand nombre d'existences.

Si nous avions le taux de mortalité de la Norvège ou de l'Angleterre, nous économiserions tous les ans plus de 200.000 existences, dont plus de 100.000 seraient des existences d'enfants. Cette situation n'a d'autres causes que l'insuffisance de notre organisation sanitaire.

Les chiffres les plus modérés indiquent, en France, plus de 500.000 tuberculeux, dont 90.000 au moins devraient être hospitalisés et c'est à peine si nous disposons de 20.000 lits; cependant il s'agit d'une maladie éminemment contagieuse.

Des villes importantes n'ont pas encore d'hôpital d'enfants. Nous en perdons, tous les ans, presque 100.000 par suite de maladies évitables.

Dans les départements, les hôpitaux sont insuffisants. Il faut créer des établissements hospitaliers nouveaux, agrandir les anciens et les doter de tous les perfectionnements de la science moderne.

Dans les pays dotés de lois d'assurances, la mortalité a rapidement décliné.

Ces résultats ne sont pas seulement dus à ce que les malades reçoivent des soins plus rapides et plus complets, dès le début de leur affection; ils sont dus surtout à l'organisation de la prévention, infiniment plus intéressante, au point de vue social que la thérapeutique.

Le but des assurances sociales est de compenser les effets des risques; les caisses doivent s'attaquer aux causes de ces risques, c'est-à-dire organiser la prévention des maladies.

L'assistance remédie au risque, quand il est survenu, tandis que l'assurance le prévient; elle a l'avantage de la prophylaxie sur le traitement.

C'est le budget des assurances sociales qui a permis aux caisses d'invalidité allemandes d'entreprendre une lutte efficace contre la maladie et l'invalidité; ces caisses ont affecté, en 1909, plus de 440 millions de marks à des établissements sanitaires et en 1910, elles ont consacré 280 millions de marks à la construction d'habitations à bon marché. En 1924, il existait en Allemagne, à la disposition des caisses d'assurances : 47 sanatoriums de tuberculeux, une clinique d'observation pulmonaire, 39 asiles de convalescence, un sanatorium de rhumatisants, 4 sanatoria d'enfants. Non seulement en Allemagne, mais en Autriche, en Hongrie, en Pologne, il y a à la disposition des caisses de malades, des institutions préservatrices.

En Amérique, l'assurance sociale n'est pas obligatoire, mais presque tous les citoyens sont assurés à des sociétés privées. Les compagnies d'assurances ont organi-

sé, d'accord avec les pouvoirs publics, la lutte contre les fléaux sociaux ; la mortalité en a rapidement décriu.

Ainsi, grâce aux fonds de capitalisation, nos caisses d'assurances disposeront de crédits considérables, nécessaires pour doter la France de l'outillage et de l'organisation sanitaire dont l'absence se fait cruellement sentir.

Nos départements recouvrés, dotés des institutions d'assurances sociales, depuis 40 ans, occupent le premier rang pour leur faible proportion de décès. Le département du Haut-Rhin est en tête de tous les départements français avec 135 décès seulement sur 10.000 habitants, malgré la densité de sa population dont plus des trois quarts travaillent dans les usines. La moyenne pour toute la France est de 177 décès. A Mulhouse, la mortalité générale a baissé de 41 % et la mortalité par la tuberculose de 56 %, depuis le fonctionnement des lois d'assurances sociales.

Contrairement à ce que l'on pourrait croire, les placements sociaux n'ont pas fléchi au moment de la débâcle financière allemande. Voici comment s'explique à leur égard, M. Edouard Fuster :

» Et il faut constater, qu'ici, pour les placements sociaux, la débâcle financière est réellement sans effet.
» D'improductifs qu'ils semblaient être, financièrement
» parlant, les placements que ces institutions possé-
» daient en propre, sont devenus, après la crise, les plus
» solides placements. C'est eux qu'on retrouve mention-
» nés avec une déperdition relativement peu importan-
» te au poste immeubles (105 millions de marks sur une
» fortune de 330 millions de marks) ».

L'expérience allemande, l'expérience alsacienne et lorraine, sont faites pour nous instruire et pour nous inspirer confiance dans les placements sociaux. Nous pouvons réaliser une œuvre importante, à la condition de ne pas nous départir d'une préoccupation dominante, celle de la prévention à toute période et à tous les âges.

Plus les assurances aiguilleront dans cette voie, mieux elles réussiront. Mais il ne sera pas toujours facile d'effectuer des placements de cette sorte, car, ne l'oublions pas, il est indispensable que les fonds des assurances sociales qui servent à la constitution des rentes, soient placés à un taux d'intérêt répondant à cette destination. Cependant l'exemple de l'Alsace et de la Lorraine nous montre qu'il est possible, même à un taux d'intérêt normal et avec le souci d'assurer les retraites en toute sécurité, de créer des dispensaires, des préventoria et des sanatoria, etc.

Certains pensent que les placements sociaux seraient susceptibles de compromettre la solidité et le rendement des réserves mathématiques des retraites de vieillesse et d'invalidité. A notre avis, ces craintes ne se réaliseront pas. Il ne s'agit pas, en effet, de frapper à la porte des caisses d'assurances pour mettre en péril leur budget. Il faut, au contraire, que les plus grandes précautions soient prises pour la sécurité du placement et pour le taux moyen de rendement.

Dans le régime allemand d'assurances sociales, peu à peu, d'étape en étape, les placements sociaux ont fini par représenter à peu près la moitié des capitaux. C'est ainsi que de 1891 à la fin de 1921, 1646 millions de marks ont été consacrés à ces placements d'après la répartition

suivante donnée par M. Fuster: 44 % pour les logements populaires ; 8 % pour le crédit rural et 48 % pour les œuvres de bienfaisance.

Nécessité de l'intervention de l'Etat

Sans cependant chercher à imiter l'expérience étrangère, nous avons en France, une législation, qui, appliquée aux prêts sociaux des caisses d'assurance, offrirait toute sécurité quant au taux de placement et calmerait toutes les inquiétudes. C'est celle dont bénéficient actuellement le crédit immobilier (loi du 5 décembre 1908), les habitations à bon marché et la petite propriété (loi du 5 décembre 1922), le Crédit Mutuel et la coopération agricole (loi du 5 août 1920), dans laquelle l'Etat prend à sa charge la différence d'intérêts.

Les fonds des caisses d'épargne, comme ceux de la Caisse nationale des retraites pour la vieillesse, doivent aussi avoir un rendement normal. Ce résultat est acquis grâce à la garantie de l'Etat et aux sacrifices consentis par lui. Pour l'année 1925, la dépense, c'est-à-dire la différence d'intérêts à la charge de l'Etat, a été de 9 millions, en chiffres ronds pour l'habitation à bon marché; de 2.515.000 francs pour le Crédit Immobilier.

En 1926, la charge de l'Etat a été, en chiffres ronds, de 12 millions, pour l'habitation à bon marché, de près de 13 millions pour le crédit immobilier. Evidemment ce sont là des sacrifices bien faibles pour des dépenses éminemment productives et indispensables.

Préconisant que dans les prêts sociaux l'Etat paierait aux Caisses d'assurances, la même différence d'intérêt qu'il paye actuellement à la Caisse des Dépôts et Consignations, en faveur des prêts faits aux organismes d'habitations à bon marché et au crédit immobilier, il faudrait cependant limiter la charge à faire supporter au budget. Pour cela, les prêts consentis le seraient dans la limite d'un crédit maximum fixé chaque année par la loi de finances. Les avances seraient autorisées par le ministre du travail, de l'hygiène, de l'assistance et de la prévoyance sociales, après avis du Conseil supérieur des assurances sociales. Ces avances pourraient être représentées par des titres d'annuités dont les intérêts seront versés trimestriellement à la Caisse qui les aura effectuées.

La participation de l'Etat dans les prêts sociaux que seront amenés à faire les caisses d'assurances, s'explique par le caractère social et par le profit national de l'amélioration de l'hygiène publique, de la lutte contre les fléaux, par la prophylaxie et de la diminution de la mortalité.

Cette participation budgétaire même modeste, est fonction du taux minimum d'intérêt fixé, au début de chaque année, par un décret rendu, sur la proposition des Ministres des Finances et du Travail, après avis de l'Office national des assurances sociales.

Si ce taux d'intérêt doit être suffisant pour permettre la constitution des réserves mathématiques des rentes, il ne saurait être question de le fixer à un taux excessif et supérieur, à ce qu'exige le fonctionnement des assurances sociales.

Un taux d'intérêt exagéré rendrait illusoire la faculté de prêts à des organismes très intéressants, en même temps qu'il majorerait le montant de la participation de l'Etat. L'atténuation du taux des prêts des caisses d'assurances s'explique même en raison de ce que ces caisses n'ont pas de capital obligatoire à rémunérer et que les frais de gestion très réduits sont supportés surtout par le Trésor public.

Cependant, malgré leur utilité et le but vraiment noble poursuivi, on peut se demander si les prêts sociaux, quels qu'ils soient, sont bien compatibles avec le système même de l'assurance.

Toute opération d'assurance est basée essentiellement sur l'intérêt à retirer des placements. Si ceux-ci sont effectués à un taux inférieur et, si de plus, ils ont pour but d'améliorer le bien-être des assurés, à tel point que la mortalité de ces derniers s'en trouve réduite, les caisses subissent un double déficit : le premier provenant de ce que les caisses n'auront pas bénéficié d'un intérêt aussi élevé qu'elles auraient pu le prévoir et le second de ce que les assurés vivant plus longtemps qu'on ne l'avait présumé, recevront plus de termes d'arrérages.

Ainsi, les prêts sociaux ne semblent pas se concilier avec l'assurance vieillesse. Mais si d'une part, l'Allemagne leur a fait une très grande place, et si d'autre part, nous insistons pour qu'en France, il en soit fait de même, c'est qu'il ne s'agit pas d'une assurance vieillesse pure et simple, mais d'assurances sociales, comprenant entre autres l'assurance invalidité. Les caisses allemandes qui consacrent des sommes considérables à l'aménagement et à l'entretien de sanatoria, où elles

soignent leurs assurés malades, font, d'abord œuvre philanthropique, et bonne opération, si l'on peut dire, puisqu'en empêchant leurs assurés de devenir invalides, elles n'ont pas de rentes à leur verser.

Ainsi par les prêts sociaux, les caisses font des sacrifices dans leur intérêt, aussi bien que dans un but utilitaire. L'expérience des compagnies américaines qui, pour le plus grand bien des assurés et le profit de la collectivité, font de la médecine préventive, tout en réalisant des placements très intéressants, est suffisamment démonstrative à ce sujet.

SECTION II

§ I. — *Valeurs industrielles.*

Le législateur a écarté les placements par les caisses d'assurances, en valeurs industrielles. Cette idée n'est pas nouvelle ; déjà en 1906, on avait songé à faire des emplois de cette catégorie. L'art. 6 de la loi de 1906, était ainsi conçu : « La Caisse des Dépôts et Consignations est autorisée à employer le « montant des versements... jusqu'à concurrence du cinquième des fonds » en valeurs « industrielles ».

Certaines de ces valeurs peuvent être excellentes, d'autres mauvaises ; mais, même si elles étaient bien choisies à l'origine, elles peuvent subir des fluctuations, faisant varier leur actif et même pouvant le mettre en

péril. Aussi faudra-t-il les surveiller, à tout instant, ce est difficile et onéreux, et quand ces valeurs deviendront moins bonnes, on risquera, en les jetant d'un seul coup sur le marché, de discréditer et de ruiner toute une branche importante d'industrie. On ne peut nier, de plus, que celles de ces valeurs qui offrent aujourd'hui le plus de sécurité, peuvent demain en présence d'une découverte nouvelle, se trouver réduites à néant.

Pour pallier à tous ces dangers, on avait songé à faire déterminer les valeurs industrielles par un règlement d'administration publique. Mais pour établir, à un moment donné, une liste de ces valeurs et prendre la responsabilité de cet examen, les auteurs du règlement auraient été dans la nécessité de s'entourer de renseignements spéciaux sur les différentes industries, et il serait, en ce cas, bien difficile au Conseil d'Etat de déterminer les entreprises sur lesquelles on pouvait prêter, d'autant que la liste de ces valeurs était susceptible d'être souvent modifiée.

La proposition fut d'ailleurs rejetée sur l'intervention du Commissaire du Gouvernement : M. A. Delatour, Directeur Général de la Caisse des Dépôts et Consignations.

« Un simple changement dans la direction d'une affaire industrielle qui était prospère, disait-il, peut la modifier de fond en comble, de sorte qu'il faudrait que la Caisse des Dépôts suivît continuellement toutes les entreprises. Quel moyen aurait-elle ? Aucun. Tout à l'heure, on disait que la Caisse des Dépôts prenait, par ses placements, une grande action, mais elle ne tient pas à prendre cette autorité et ici ce serait sin-

» gulièrement dangereux, parce qu'elle pourrait porter
» la faveur ou la défiance sur telle ou telle industrie
» privée.

» Vous êtes en présence de valeurs qui n'ont pas de
» marché étendu. Quand un particulier veut acheter des
» valeurs industrielles, même en quantité restreinte, il
» n'est pas toujours possible à l'agent de change de les
» trouver sur le marché au moment voulu. Que serait-
» ce s'il s'agissait d'une caisse, disposant de grands ca-
» pitaux et voulant faire un emploi en valeurs, même
» parmi les plus connues ? Quand la caisse porterait
» son choix sur telle valeur, elle en ferait aussitôt haus-
» ser le cours, elle y porterait la valeur ; plus tard, si elle
» croyait à tort ou à raison à un changement dans la
» solidité de l'affaire... elle vendrait, elle déprécierait
» ainsi les cours et porterait la ruine dans cette entre-
» prise. Je crois que dans ces conditions, la Chambre
» sera unanime à rejeter les valeurs industrielles ».

Les observations présentées en 1906, par M. Delatour, pour faire écarter l'introduction de valeurs industrielles par la Caisse des Dépôts et Consignations à laquelle on voulait alors donner la complète administration financière de la Caisse des retraites ouvrières, ont été appliquées aux organismes décentralisés, créés par la nouvelle loi et qui ont eux-mêmes, dans la limite de 50 %, la libre désignation de leurs emplois. On a craint que des achats de valeurs industrielles, effectués toujours sur un marché restreint, ne provoquent d'énormes variations de cours et qu'ils ne mettent le crédit des industriels à la merci d'interventions arbitraires qui pourraient même, dans certains cas, être inspirées par des

rancunes locales ou des sentiments mesquins. On a voulu également que les caisses ne soient pas sollicitées par des industries locales auxquelles elles seraient particulièrement désireuses d'être agréables, et que ces entreprises industrielles ne trouvent, dans l'actif des assurances sociales, les ressources dont elles ont besoin, sans les obtenir par le crédit auprès du public, ce qui serait générateur d'abus.

Cependant, M. Fleury, dans son « Commentaire pratique et critique », voit « la possibilité pour les caisses de trouver dans des placements en actions une plus-value éventuelle de leur capital qui leur permettrait de parer, dans une certaine mesure, aux menaces de diminution du taux de l'intérêt, menaces qui pointent de toutes parts, à la fois parce que l'avantage de l'Etat est que le taux, donné par les valeurs publiques, aille en décroissant et parce que l'accumulation entre ses mains de l'avoir des assurances sociales constitue pour lui un moyen puissant de réaliser ce but, en laissant aux caisses d'assurances le soin difficile de parer à l'insuffisance de leurs revenus. »

Malgré les raisons exposées ci-dessus, nous pensons, avec M. Fleury, que l'achat des valeurs industrielles devrait être autorisé, sous certaines réserves. Il suffirait pour cela, d'exclure les actions de toutes les sociétés qui n'ont pas derrière elles une longue période de paiement de dividendes et de prospérité, de limiter les achats à des Sociétés ou Compagnies françaises qui ont atteint une puissance financière préminente, avec de grandes réserves, des ressources déjà établies, et qui fournissent un produit ou un service de première nécessité pour la

vie du pays. De telles Sociétés ont leur racine profonde dans la vie de la Nation qu'elles servent et à laquelle leur sort est intimement lié. Leurs opérations offrent donc des garanties de succès et de sécurité.

Il y aurait aussi intérêt, tant pour la protection des assurés que pour le développement de l'économie nationale, à permettre aux caisses d'assurances, à concurrence d'une fraction déterminée de leur actif, — par exemple un ou deux dixièmes, — de s'intéresser à la marche des entreprises industrielles françaises, en mettant en portefeuille des actions de ces entreprises. Les conditions dans lesquelles le choix devrait s'effectuer, pourraient être trouvées dans les dispositions légales, prévues pour les entreprises de capitalisation ou d'assurances sur la vie. A ce sujet, il est intéressant de mentionner d'une façon toute particulière les prescriptions des lois canadiennes: celles-ci permettent aux compagnies d'assurances — entre autres placements — ceux qui sont relatifs aux actions de priorité de sociétés ayant payé des dividendes pendant les cinq années précédentes et aux actions ordinaires de sociétés ayant payé des dividendes pendant les sept dernières années — ce dividende n'ayant pas été inférieur à 4 % par an. Ces prescriptions évitent aussi bien une liberté imprudente qu'une restriction préjudiciable.

On ne voit pas de motifs pour qu'en France, de telles dispositions ne s'établissent pas ainsi, à l'avantage des caisses d'assurance, en leur donnant une part sur le développement de l'industrie française.

§ II. — *Valeurs Internationales.*

Dans la discussion d'une proposition de loi portant création d'une Caisse nationale ouvrière, présentée par MM. Millerand et Guieysse, en 1901, il a été question de valeurs internationales. L'article 9 du projet était ainsi conçu :

« La Caisse des Dépôts et Consignations est autorisée à employer le montant des timbres retraite et des versements ainsi que les revenus du portefeuille excédant les fonds nécessaires au service des paiement :
» 1°) en valeurs de l'Etat ou jouissant d'une garantie de l'Etat ; 2°) en prêts aux départements, communes, colonies, pays de protectorat, établissements publics, Chambres de commerce, en valeurs internationales et en obligations foncières ou communales du Crédit Foncier. Les achats et les ventes de valeurs sont effectués avec publicité et concurrence, sur la désignation de la Commission de surveillance, instituée par les lois des 28 Avril 1816 et 6 Avril 1876 et avec l'approbation du Ministre des Finances. Les achats et ventes de valeurs, autres que les rentes, pourront être opérés sans publicité ni concurrence ».

Il s'agissait de valeurs cotées sur les principaux marchés, de telle sorte que leur réalisation pût se faire facilement, en cas de besoin. Ce mode de placement se comprenait très bien, dans le système qui était celui du Gouvernement en 1901 et qui faisait reposer le système financier, sur l'emploi successif de toutes les ressources de la Caisse, ainsi que dans la combinaison même qui

était à la base du projet, à savoir l'amortissement de la dette publique que nous avons exposé plus haut.

Dans ce système en effet, la caisse avait provisoirement à faire d'importants emplois intercalaires qu'il y avait lieu de réaliser presque d'un seul coup, au moment où elle avait à rembourser la série de la dette publique sortie au tirage. Il fallait donc avoir des titres assez variés et d'une vente suffisamment facile, pour se procurer rapidement les sommes nécessaires.

Mais il n'en est plus ainsi, dans les autres systèmes de retraite, où l'on n'a pas au contraire, à prévoir de brusques réalisations.

La Caisse générale d'Epargne et de Retraite belge, a dans son portefeuille des sommes employées en valeurs internationales ou lettres de change sur l'étranger. Ces emplois ne sont afférents qu'aux fonds des Caisses d'Epargne et non à ceux de la caisse de retraite pour la vieillesse, pas plus qu'à ceux de la caisse d'assurances ou à ceux de la caisse de rente accidents.

Dans son article 63, la loi du 16 mars 1865 qui a institué la Caisse générale d'épargne et de retraite, dispose que toutes les recettes disponibles sont appliquées en placements de valeurs des catégories indiquées ci-après :

1° Placements définitifs ou à long terme (s'appliquant à l'ensemble des fonds gérés par la Caisse Générale ;

a) Fonds publics belges, ou autres valeurs garanties par l'Etat ;

b) Obligations des provinces, des villes et des communes de la Belgique;

c) Obligations des sociétés belges, qui depuis cinq ans

consécutifs au moins, ont fait face à tous les engagements, au moyen de leurs ressources ordinaires ;

d) Prêts hypothécaires.

2° Placements provisoires ou à court terme (s'appliquant seulement aux fonds de la Caisse d'Epargne) ;

a) Escompte de lettres de change et de billets à ordre ;

b) Avances sur fonds publics belges ou des Etats étrangers, des communes ou des provinces, sur actions ou obligations de Sociétés belges ;

c) Avances sur warrants, sur effets de commerce, bons de monnaies ou d'affaires du pays et de l'étranger.

Des lois postérieures firent intervenir la Caisse Générale, dans l'organisation d'œuvres sociales, telles que le Crédit agricole et les habitations ouvrières. La Caisse d'épargne est autorisée à placer une partie de ses capitaux en prêts faits au profit de ces œuvres. Ces placements sociaux sont faits à des taux d'intérêt réduit.

Dans la pratique, tous les modes de placement énumérés ci-dessus sont utilisés par la Caisse d'Epargne, à l'exception toutefois des avances sur warrants, sur effets de commerce ou de bons de monnaie, ce mode de placement n'a pas été utilisé depuis l'origine de l'Institution.

Le tableau comparatif ci-après, indiquant les montants absolus et relatifs des divers modes de placements, est tout à fait suggestif en ce qui concerne particulièrement les placements en valeurs internationales et les prêts sur nantissement :

OBLIGATIONS

Au 31 Décembre des années	Fonds de l'Etat	Garanties par l'Etat	Provinces, de Communes et du Crédit Communal	de Sociétés	Prêts Hypo- thécaires	Avances sur Habitations	Prêts agricoles et avances aux Sociétés coo- pératives de crédit agricole
------------------------------------	-----------------------	-------------------------	---	----------------	--------------------------	----------------------------	---

En millions de francs.

1875	16,3	0,5	0,6	3,7	0,3		
1885	47,1	20,9	16,6	16,1	6,5		0,4
1895	158,7	23,3	54,2	80,4	4,7	11,1	2,5
1905	179,8	70,0	137,1	107,6	6,2	62,9	8,3
1910	289,3	83,5	193,5	106,1	12,6	84,2	14,0
1914	385,0	81,2	191,7	128,7	11,7	98,5	15,3
1919	542,0	103,0	289,9	130,4	11,4	96,6	4,5
1923	764,9	135,0	409,8	166,8	57,0	204,6	12,2

Proportion pour cent de chacune des catégories de placements.

1875	29,21	0,87	1,05	6,59	0,48		
1885	24,84	11,03	8,75	8,48	3,42		0,22
1895	33,96	4,99	11,59	17,20	1,00	2,38	0,54
1905	31,95	8,55	16,74	13,14	0,76	7,68	1,02
1910	28,71	8,28	19,21	10,53	1,25	8,36	1,39
1914	34,61	7,30	17,24	11,57	1,05	8,85	1,37
1919	42,51	8,08	22,74	10,23	0,89	7,58	0,35
1923	38,15	6,53	20,44	8,32	2,84	10,20	0,86

Avance à l'Œuvre Nationale des Invalides de la Guerre	Placements provisoires		Prêts sur nantissement
	Escompte		
	Sur la Belgique	Sur l'Etranger	
En millions de francs.			
	4,0	18,1	12,3
	5,4	32,1	44,5
	27,5	36,7	67,5
	34,9	81,3	130,3
	78,1	99,5	46,7
	65,3	87,2	47,8
	36,9	34,0	26,1
3,2	203,3	5,5	41,8
Proportion pour cent de chacune des catégories de placements.			
	7,23	32,46	22,11
	2,87	16,93	23,46
	5,87	7,86	14,45
	4,26	9,92	15,91
	7,76	9,88	4,63
	5,89	7,84	4,30
	2,90	2,67	2,05
	10,14	0,28	2,08

Comme on le voit, la proportion des placements en valeurs internationales est passée de 32,46 % en 1875 à 9,88 % en 1910 et à 0,28 % en 1923. Avant la guerre, ils figuraient dans le portefeuille de la Caisse d'Epargne, pour un montant relativement important et étaient convertibles en or, à la première demande de la Caisse. La crise financière d'après-guerre, qui a amené un change défavorable, ne permet pas de reconstituer un placement

de l'espèce. Ainsi, bien que les valeurs internationales soient rémunératrices et constituent des placements de premier ordre, tant au point de vue des garanties que des possibilités très grandes et très variées du marché, elles sont à la merci des moindres fluctuations des changes et de la spéculation. L'expérience belge démontre que le législateur français a bien fait de s'abstenir, sur ce terrain.

Nous constatons, par contre, un accroissement important des sommes placées en fonds publics belges. La proportion de ceux-ci, qui était de 21,95 % en 1905, est passée à 42,51 % en 1919. La caisse a participé, dans la mesure de ses moyens, aux emprunts d'Etat, rendus importants par les circonstances d'après guerre.

D'autre part, en ce qui concerne les valeurs industrielles cotées en Bourse, la situation, au 31 décembre 1924, par rapport au prix de revient, est la suivante :

	Prix de revient	Valeurs d'après le cours de la bourse au 31 Décembre 1924
Obligations de sociétés à terme fixe cotées en bourse.....	7.559.141,55	6.374.472,21
Obligations remboursables par annuités cotées en bourse....	70.460.272,58	58.929.515,08
	78.019.414,13	65.303.987,29
	65.303.987,29	
Moins-value des valeurs indus- trielles cotées	12.715.426,84	

Soit une perte de 17 % sur leur prix de revient.

Malgré la prudente administration de la Caisse d'Épargne, on s'aperçoit que les placements réalisés, parmi les meilleures valeurs industrielles « obligations », celles qui sont déjà cotées en bourse, ont perdu 17 % de leur valeur d'achat. Cette moins-value, imputable uniquement à la crise financière et économique, traversée à l'époque, ne saurait être retenue, comme un argument suffisant, pour évincer ces valeurs dans l'avenir.

Si nous considérons, en outre, le relevé des placements de la Caisse de Retraite belge, à différentes dates, la situation apparaît ainsi :

	RELEVÉ DES PLACEMENTS		
	31 Décembre 1922	31 Décembre 1923	31 Décembre 1924
Obligations de sociétés belges	103.110.985,54	96.879.706,05	77.387.042,38
Prêts hypothécaires ..	11.730.434,61	10.674.553,05	9.599.385,94
Avances pour habitations ouvrières et à bon marché	3.368.000,00	21.316.000,00	88.357.850,00

De ce tableau, il ressort que l'importance des valeurs industrielles, détenues par la Caisse de Retraite, est passée de 103 millions, au 31 décembre 1922, à 77 millions, au 31 décembre 1924, confirmant ainsi les réserves formulées précédemment sur ces placements. Ici aussi, le législateur a montré un sens pratique très averti, en éliminant des emplois prévus par les caisses, des valeurs sujettes à des fluctuations trop brusques et pour lesquelles

les tant de précautions doivent être prises. Il faut se garder des expériences dangereuses dont le travailleur serait la victime.

Les prêts hypothécaires également subissent une régression : de 11 millions en 1922, ils tombent à 9 millions en 1924. Mais, par contre, les avances pour habitations ouvrières et à bon marché, voient leur compte passer de 3 millions en 1922 à 88 millions en 1924 ; ce qui, pratiquement, donne raison à notre théorie, sur les prêts sociaux.

L'art. 31, parag. E (2°), prévoit que les disponibilités caisses pourront également être utilisées en acquisitions de terrains à reboiser ou de forêts existantes, après avis du Conseil Supérieur des Assurances sociales. Ces achats, tout en offrant des garanties certaines, ne sont pas sans danger. Tout d'abord, des difficultés surgiront quand il s'agira d'évaluer le taux de capitalisation d'une forêt existante ou d'un terrain à reboiser ; puis, la caisse qui fonde ses retraites sur ces emplois est-elle bien avisée ? Le taux de placement prévu se réalisera-t-il au moment de l'exploitation trentenaire des forêts ? Est-on certain que, pendant ce long laps de temps, au cours duquel les capitaux investis n'apporteront aucun intérêt, les cours des bois ne subiront aucune baisse ? Ces sortes d'acquisitions, qui nécessiteront, pour leur exploitation, l'emploi d'une main-d'œuvre spécialisée, apparaissent ainsi assez aléatoires, en tant que placements faits par une caisse de retraite. En raison précisément du danger possible que ces emplois peuvent faire courir, nous ne saurions les recommander. Considérés au point de vue national, ces placements peuvent paraître très intéres-

sants, car il y a malheureusement à l'heure actuelle, en France, trop de terrains incultes. Le reboisement s'impose avec le rendement et la sécurité indispensable aux fonds des assurances. Fort prudemment d'ailleurs, le législateur a précisé que ces sortes d'acquisitions seraient soumises à l'avis préalable du Conseil Supérieur des Assurances sociales.

§ III. — *Prêts hypothécaires.*

Enfin, les placements peuvent être effectués en toutes valeurs reçues en garanties par la Banque de France, ainsi qu'en première hypothèque sur la propriété en France, jusqu'à concurrence d'un montant global de 50 % de la valeur de l'immeuble, sous réserve d'acceptation de la Caisse générale de garantie.

Les prêts hypothécaires sont, pour des caisses d'assurances, d'un maniement délicat. En effet, ils nécessitent l'organisation d'un véritable service de contentieux, pour procéder à l'examen des titres de propriété et pour l'accomplissement des formalités hypothécaires, à moins d'être à la merci d'un notaire. Mais, dans ce dernier cas, les plus élémentaires garanties peuvent parfois faire défaut. Par ailleurs, s'il s'agit d'immeubles, il est indispensable de suivre les contrats d'assurance et le paiement des annuités, et, en cas de retards dans le paiement de celles-ci, faire procéder à la vente publique des biens hypothéqués, d'où nécessité d'une lourde correspondance, avec frais importants. D'autre part, en cas de mévente, les fonds avancés peuvent être en partie perdus ; il en

résulte des risques qui ne paraissent pas compatibles avec une bonne gestion de fonds capitalisés, dans ce but déterminé : la constitution d'une retraite ou d'une rente à un moment donné. Il n'est point question de satisfaire des sollicitations susceptibles de masquer parfois un caractère intéressé, sous des apparences purement philanthropiques.

Le législateur a très bien senti le danger de pareils placements, aussi a-t-il, en guise de garantie, précisé que ces emplois ne pourraient être réalisés qu'aux conditions suivantes :

a) l'inscription hypothécaire à prendre doit être la première ;

b) le montant du prêt ne peut dépasser 50 % de la valeur de l'immeuble ;

c) il faut l'acceptation préalable de la Caisse générale de garantie ;

La réalisation de ces conditions est de nature à calmer les craintes que les prêts hypothécaires sont susceptibles de faire naître. Néanmoins, nous ne pensons pas que ces placements prennent une grande extension. Si on se rapporte à l'expérience belge, nous constatons (voir supra) que les prêts hypothécaires sont en régression. La Caisse Nationale de Retraites est passée de 11 millions en 1922 à 9 millions en 1924.

§ IV. — *Immeubles de rapport.*

Une autre catégorie de placements se présente à l'esprit ; il s'agit de la construction ou de l'acquisition d'immeubles de rapport.

Parmi les nombreuses caisses, gérées par la Caisse des Dépôts et Consignations, seule la Caisse Autonome des mineurs est propriétaire d'immeubles de rapport, pour une valeur de : 48.910.552 fr. 17. Ce placement doit-il être encouragé, recommandé ? Nous ne saurions le condamner.

Evidemment, l'acquisition d'immeubles est très délicate ; elle demande beaucoup d'opportunité et d'entendement, si on ne veut pas qu'elle donne lieu à de graves mécomptes. Pour évaluer la valeur d'une maison, il faut tenir compte de la construction, de l'âge, de l'emplacement, des possibilités économiques et des chances de peuplement ou de dépeuplement de la région. A ce sujet, il peut être utile de mentionner ici les placements en immeubles effectués par quelques Compagnies d'Assurances sur la Vie, dont les opérations présentent quelque analogie avec celles des Caisses d'Assurances.

1922				1927		
	Actif	Placements en Immeubles	Proportion	Actif	Placements en Immeubles	Proportion
Assurances Cénérales. . .	894.553.879.58	143.637.745.83	16 %	986.662.731.75	140.891.317.22	14 %
Le Phénix . .	473.303.025.47	74.864.466.50	16 %	555.152.424.85	74.932.056.50	14 %
La Nationale . .	783.333.689.01	129.405.187.13	16 %	1.026.182.602.60	171.543.686.53	16 %

On s'aperçoit que la proportion de l'actif affecté à des immeubles qui, en 1922, s'évaluait à une moyenne de

16 %, est tombé en 1927, après 5 ans seulement, à 14 %. Cependant, si pour les immeubles acquis, avant la guerre, les différentes lois sur les loyers ont diminué les revenus, il n'en reste pas moins vrai que les immeubles de construction récente sont favorisés de l'exemption de l'impôt foncier, pendant quinze ans, et que, d'autre part, les prix de location sont en rapport étroit avec les prix de revient de construction. Le véritable intérêt de ces placements réside, non dans le loyer de l'argent, mais dans la sécurité du capital qu'ils représentent.

CONCLUSION

Toutes considérations bien pesées, la loi du 5 avril 1928 a été heureusement inspirée, en déterminant le cercle des placements autorisés pour les divers organismes chargés de mettre en œuvre les disponibilités des caisses des assurances sociales. Cependant, il est à craindre que bien peu d'institutions de prévoyance et d'hygiène, reconnues d'utilité publique, ne soient appelées à profiter des prêts prévus. Il est difficile, en effet, que des œuvres de cette nature puissent offrir aux caisses l'intérêt nécessaire pour l'application de leur tarif. Celles-ci doivent, avant tout, se rappeler que leur mission consiste à faire fructifier, de la façon la plus productive et la plus sûre, les fonds des déposants, de manière à leur assurer les rentes promises.

Quoi qu'il en soit, les emplois prévus par la loi sont suffisamment diversifiés et les craintes de ceux qui se figuraient que l'avoir des assurances sociales servirait à alimenter la dette publique, doivent se dissiper. Evidemment, les épargnes des assurés vont vers des emplois limités, au lieu d'être employées librement, suivant les besoins de l'industrie et du commerce. Ceci est un des in-

convénients de la capitalisation ou du moins de l'accumulation des capitaux qui en résulte, car la sécurité des placements est, pour l'assurance, une question vitale.

En outre, il faut tenir compte également, dans une question aussi complexe que celle des placements, du progrès réalisé chaque jour. Est-il impossible d'espérer que de nouvelles découvertes n'amèneront point des transformations économiques et ne susciteront, comme l'a fait l'industrie des transports et de l'éclairage, des mouvements de demandes considérables de capitaux ?

Il y a, sur notre territoire, des entreprises multiples à créer et à perfectionner : ports, canaux, voies ferrées transversales, etc...

Ainsi que nous le faisons remarquer précédemment, les fonds gérés par la Caisse des Dépôts et Consignations ont passé successivement de 4 milliards en 1889 à 9 milliards en 1909 et à plus de 20 milliards en 1927. Or, malgré cette accumulation de capitaux, les placements ne sont pas devenus plus difficiles.

La loi du 5 avril 1928 a confié l'emploi des disponibilités des caisses d'assurances à la Caisse des Dépôts et Consignations, jusqu'à concurrence de la moitié de l'actif; les caisses n'ont aucun contrôle sur les placements, ni aucun avis à donner; pour la deuxième moitié de leurs disponibilités, elles indiquent à la Caisse des Dépôts ce qu'elles désirent. C'est le système de la Caisse centrale. Les inconvénients qui résultent du système des caisses régionales, sont souvent des considérations étrangères au bon rendement et à la sûreté du titre, considérations qui déterminent ces caisses à effectuer certains placements.

Dans « Recueil des Documents sur la Prévoyance so-

« ciale, M. Fuster reconnaît que les « gérants de ces cais-
« ses étant à portée des besoins, les sollicitations locales
« pouvaient agir sur eux, et que l'esprit régionaliste,
« encore très puissant en Allemagne, poussait les direc-
« teurs régionaux des caisses à sympathiser avec tout
« projet d'amélioration des conditions locales de la
« vie... »

« Les communes et les circonscriptions pauvres, les
« villes riches elles-mêmes, s'habituèrent à considérer
« les caisses comme des banques de crédit qui prêtaient
« à bon compte, sur simple reconnaissance de dette. Un
« très grand nombre furent favorisés, un millier au
« moins sous forme de prêts, sur simple reconnaissance
« de dette... Que de villes, en outre, de cercles et de pro-
« vines n'é mirent d'obligations ou de lettres de gage
« qu'avec la certitude, comme en Poméranie, de les voir
« souscrire par les caisses ! Dans les campagnes, établis-
« sements de chemins de fer locaux, puis dans les villes,
« constructions de maisons ouvrières, canalisations,
« assainissement, institutions d'assistance ou même
« d'instruction, expériences sociales de toutes natures...,
« étaient estimés possibles, nécessaires, urgents même,
« dès qu'il fut entendu que sous la condition générale
« que les travaux projetés seraient utiles aux assurés,
« les fonds de la caisse pouvaient être prêtés, parfois
« sans amortissement. »

Les conséquences d'un tel régime furent que, dès les premières années, beaucoup de caisses étaient notoirement en déficit.

Néanmoins, les partisans des caisses régionales affirment que les emplois seraient plus diversifiés, les caisses

seraient mieux placées pour effectuer des emplois utiles, leurs administrateurs seraient mieux renseignés sur la sécurité des placements. Ils reprochent à la Caisse unique son uniformité et prétendent que cette caisse est mal placée, pour apprécier les besoins économiques qui peuvent se manifester sur les différents points du territoire.

Cette critique n'est pas fondée, car les prêts faits par la Caisse des Dépôts aux Chambres de Commerce et aux Chambres d'Agriculture permettent à ces Compagnies de diriger, comme elles l'entendent, et pour le mieux des intérêts du commerce et de l'industrie, les sommes qui leur sont ainsi prêtées, à long terme.

En outre, de nombreuses lois spéciales (12 avril 1906, 24 octobre 1919, 26 décembre 1921, 5 décembre 1922, 30 janvier 1926) autorisent les Caisses des Dépôts à consentir des avances en faveur des habitations à bon marché et du crédit immobilier ; celle du 2 août 1923 autorise cette même Caisse à faire des avances par la distribution de l'énergie électrique dans les campagnes ; rien n'empêcherait qu'avec des précautions, ces emplois ne soient étendus encore davantage.

D'autre part, les placements faits par une caisse unique sont plus économiques que ceux qui sont effectués par des Caisses locales. La Caisse des Dépôts n'a qu'à utiliser les rouages déjà existants, sauf à augmenter son personnel, dans la mesure des besoins nouveaux ; de plus, la centralisation permet d'unifier les frais de gestion qui devraient se multiplier par le nombre des Caisses autonomes, — chacune de celles-ci devant créer un nouveau service de gestion pour son propre usage.

Un grand établissement a plus de chances d'obtenir des conditions avantageuses que des caisses de moindre importance. En outre, lorsque plusieurs organismes portent le même jour leurs emplois sur une même valeur, ils se font concurrence et font monter les prix ; la caisse unique, au contraire, choisit son moment et peut mieux proportionner ses demandes à la capacité du marché.

Par contre, n'est-il pas à craindre que les placements étant soumis à une direction unique, celle-ci ne soit pas tendancieuse ? La Caisse des Dépôts et Consignations est le banquier commun de tous les organismes d'assurances. Elle fait les achats qui lui sont indiqués, tout en tenant compte de la situation du marché.

Pour éviter toute direction tendancieuse des placements, la Loi a multiplié le nombre des caisses d'assurances et a donné aux assurés la majorité absolue dans les Conseils d'Administration. (Pour ces deux points, voir supra.

En confiant la gestion des caisses d'assurances aux assurés eux-mêmes, le législateur aura satisfait au désir très légitime des ouvriers qui prendront ainsi conscience de leurs responsabilités, qui s'habitueront à gérer leurs communs intérêts, travaillant ensemble à l'amélioration de leur avenir. Ils verront de près fonctionner cette œuvre nouvelle ; ils s'assureront alors qu'elle est juste et bienfaisante et, de cette constatation, naîtra en eux la confiance dans la loi d'assurance d'abord, dans l'Etat ensuite qui l'a créée et la soutient.

La participation des employeurs apporte en plus un facteur de paix et de concorde favorable au succès de la

tâche entreprise ; elle rapprochera des éléments qui aujourd'hui, malheureusement, s'opposent, des classes adverses dont la lutte mettrait en péril la vie même de la Nation. Se rencontrant sur un même terrain de collaboration honnête, employeurs et assurés finiront par s'estimer et par s'entendre.

« Maintenir d'abord dans son intégrité le gage des
« pensions, accroître par surcroît l'activité économique
« du pays, préserver la race des fléaux qui la déciment,
« et, en même temps, apporter dans la vie sociale plus
« d'air, plus d'hygiène, partant plus de joie, de beauté
« et de santé morale » (1), voilà les résultats possibles
et vraisemblables de la capitalisation en particulier, et
de la loi du 5 Avril 1928, en général.

Il n'est pas douteux que dans un pays comme le nôtre, où nous pouvons dire — sans chauvinisme — que les cerveaux supérieurement organisés sont nombreux, en particulier parmi les hommes qui se sont attachés à cette tâche, nous espérons qu'on arrivera rapidement à atteindre, sinon le but rêvé, du moins une application satisfaisante du régime des assurances sociales.

L'heure est choisie, entre toutes, pour faire passer au premier plan les lois d'assurance, afin de prouver à toute la classe ouvrière que les pouvoirs publics se préoccupent de ses misères et travaillent à les réduire. Depuis la grande guerre, la masse populaire a souffert plus qu'on ne saurait le croire, elle serait tentée « car ventre affamé

(1) PEYRONNET : Débats parlementaires. Sénat, séance du 10 juin 1927 (J. O. du 10 juin 1927, page 558).

n'a pas d'oreille », pas de raison, non plus — de se laisser aller à l'envie, à la « lutte des classes ». C'est le mot d'ordre d'une certaine presse qui se glisse perfidement dans les esprits non avertis que la souffrance met en désarroi. Mais le bon sens de l'ouvrier français le tient en garde contre le danger des vaines utopies et le jour où, grâce aux assurances, il pourra regarder l'avenir sans crainte, les agitations communistes le laisseront indifférent.

Pourtant, quand va sonner l'heure prochaine où la loi d'assurance sera appliquée en France, il est grandement à craindre que la période de début ne soit semée de difficultés et que ceux-là, même et surtout, qui sont appelés à en bénéficier, ne soient pas disposés à s'y soumettre. Chaque fois, en effet, qu'une mesure de progrès est venue changer la face des choses depuis longtemps établies, le peuple — trop souvent ignorant de son propre intérêt — s'est montré méfiant, sinon hostile. Ne faut-il pas vouloir parfois son bien, malgré lui, même dans les affaires municipales, et n'a-t-on pas vu avoir recours aux amendes, aux contraventions, pour le forcer à adopter des règles d'hygiène, par exemple, destinées à sauvegarder sa santé et même sa vie ?

Il sera donc nécessaire que, d'ici l'an prochain, l'ouvrier soit instruit de la loi d'assurance, qu'il en comprenne le principe, le système et surtout le but ; il faudra le convaincre par la plume (journaux, brochures), par la parole (conférences), s'adresser aux masses laborieuses des villes et plus encore à celle des champs.

Enfin, et l'on ne le saurait le répéter assez, le choix des hommes qui feront fonctionner cette nouvelle admi-

nistration décidera, en grande partie, de son succès ; il faut là des hommes intègres, compétents, entièrement dévoués à leur tâche.

Entourée de toutes les garanties prévues, menée à bien, grâce à la volonté agissante de tous, cette réforme considérable réparera, dans une large part, les grandes injustices de la vie, dont souffrent les humbles, et faisant l'homme plus heureux, devra le rendre meilleur.

VU : *Le Président de Thèse :*
J. HÉMARD.

VU : *Le Doyen :*
BERTHÉLEMY

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Recteur de l'Académie :
CHARLÉTY

Imprimerie
DOURIEZ-BATAILLE
140, Rue Nationale
LILLE
